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

Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения»)

Сборник научных трудов

II Международной научно-практической конференции

15 ноября 2018 г.

Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2018

ISBN 978-5-9694-0640-7

Москва
2018

ББК67.401
А43

Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения») : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции (15 ноября 2018 г.) : научное электронное издание (4,44 МБ). – М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 757 с. − 1 электр. опт. диск (CD-R). − Систем. треб.: CUP 1,5 ГЦ; RAM 512 Мб; Windows XP SP3; 1 Гб свободного места на жестком диске.
ISBN 978-5-9694-0640-7

Сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции (15 ноября 2018 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: ведущий научный сотрудник третьего отдела НИЦ №3 ВНИИ МВД России кандидат юридических наук, доцент **Е. О. Деревянко**; заместитель начальника кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России кандидат юридических наук, доцент **Е. В. Кашкина**.

Научное электронное издание

В авторской редакции
Усл. печ. л. 44,0.
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

С.А. Агамагомедова

Административная ответственность лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела 14

И.А. Адмиралова

Особенности административного контроля и надзора за соблюдением прав граждан во Франции 18

Ю.М. Алпатов

Актуальные практические вопросы административно-правового регулирования и участия государства в развитии малого и среднего бизнеса в России 21

В.Н. Амельчакова, Г.Н. Суслова

К вопросам о формах и методах взаимодействия полиции с государственными органами по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности 28

В.Н. Амельчакова, Г.Н. Суслова

Правовые основы принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина и лица без гражданства на территории Российской Федерации 36

П.Г. Андреев

Ремень безопасности как средство пассивной защиты участников дорожного движения 41

М.В. Андреянов

Деятельность органов внутренних дел по профилактике суицидов среди несовершеннолетних в городе Москве 45

С.Г. Антонова, Е.Р. Турская

Правовое регулирование приостановления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы 51

Л.Б. Антонова

Проблемы привлечения несовершеннолетних к административной ответственности по делам об административных правонарушениях в сфере охраны здоровья и нравственности 55

Н.В. Артемьев

Административно-правовые меры обеспечения промышленной безопасности 59

Г.К. Байжанова, С.А. Тессман

Порядок изучения правоприменительной практики сотрудниками ОВД Казахстана 65

Е.К. Балымов

Актуальные проблемы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму и пути их решения в зарубежных странах 70

А.М. Бобров

Тенденции развития законодательства о государственной службе в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системе Российской Федерации 78

С.А. Бараковских, А.В. Гусев

Освобождение от административной ответственности в связи с невменяемостью: некоторые вопросы теории и практики 83

А.А. Баранов, Е.А. Соломатина

Криминологические особенности (показатели) современной преступности г. Москвы в рамках реализации комплексной системы профилактики правонарушений в городе федерального значения 90

М.С. Батюк

Контрольные правомочия участников безвозмездных договоров, направленных на передачу имущества 99

К.Н. Бобылева

К вопросу об усилении ответственности водителей за непредоставление преимущества в движении пешеходам 104

Е.О. Бондарь, О.Р. Громосевич

Административное наказание в Российской Федерации: вопросы систематизации 110

Е.О. Бондарь, Д.В. Денисова

Административно-процессуальная деятельность органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях в сфере охраны собственности 114

Е.О. Бондарь, П.И. Зыбкина

Нормативно-правовое регулирование автоматизированной системы контроля автотранспорта «Пилот» 118

Е.О. Бондарь, О.О. Кутузова

Вопросы прав регулирования медицинского освидетельствования водителей на состояние алкогольного опьянения 124

Е.О. Бондарь, В.А. Моргунова

Проблема велоинфраструктуры города Москвы 126

Е.О. Бондарь, В.А. Юнева

Проблемные аспекты правового регулирования обязательного медицинского страхования сотрудников ОВД 130

Е.О. Бондарь, А.А. Семенова

Административно-правовой институт лицензирования в деятельности органов внутренних дел 133

С.Н. Бочаров

Проблемы правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел 139

Р.А. Брунер, А.А. Иванов

К вопросу об административной ответственности болельщиков за нарушение порядка, при проведении официальных спортивных соревнованиях 145

Р.А. Брунер, М.С. Орлова

Ограничения на выезд должника за пределы Российской Федерации – вопросы исполнения..... 149

Г.Н. Василенко, Ю.А. Артемова

Проблемы реализации освобождения от административной ответственности по законодательству об административных правонарушениях 157

Г.Н. Василенко, И.А. Виноградов

Административный штраф как вид административного наказания..... 160

Г.Н. Василенко, И.К. Лобанова

Сталкинг – как вид административного правонарушения: современное состояние и перспективы правовой регламентации 164

Г.Н. Василенко, И.С. Трегубов

Право сотрудников полиции на применение специальных средств 169

М.А. Вашаев

Зачисление в образовательную организацию МВД России, как начальный элемент формирования административно-правового статуса курсанта 173

В.Ю. Викторов, П.А. Матвеев

Административно-правовые процедуры государственной регистрации юридических лиц 176

А.М. Воронов

Доктрина современного административного права: правоохранительный аспект..... 183

М.В. Гаврилова

Неспортивное поведение болельщиков и пути его преодоления 192

А.А. Горячев

О необходимости пересмотра понятия «нецензурная брань» в административном законодательстве 195

А.Н. Грищенко

К вопросу о повышении эффективности функциональности полиции..... 200

Е.М. Данько

К вопросу об эффективности административного штрафа как санкции за правонарушения, совершаемые юридическими лицами 202

С.Е. Ералина

Актуальные вопросы административного законодательства Республики Казахстан на современном этапе 206

Б.Ц. Жалсанов

К вопросу о Конституции Российской Федерации как источнике административного права 209

Д.Г. Заброда

Вопросы административно-деликтного обеспечения реализации отдельных положений Федерального Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ 216

Т.М. Занина, М.В. Бутова

Проблемы безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних в России 220

Т.М. Занина, В.В. Набиев

К вопросу о совершенствовании организационно-правового регулирования формирования кадрового резерва органов внутренних дел..... 224

О.В. Зиборов

Административно-правовые режимы как объект научного осмысления 227

Д.В. Золотухин, А.П. Никитина

Актуальные проблемы получения гражданства в Российской Федерации..... 230

С.М. Зубарев

О видах контроля в системе федеральных органов исполнительной власти..... 234

С.М. Зырянов

Каким должен быть срок давности привлечения к административной ответственности... 239

С.И. Иванова, Г.Ф. Хаметдинова

Продажа табачной продукции несовершеннолетним и вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака, как самостоятельные виды административных правонарушений 245

С.В. Калинина

Роль административного принуждения в защите права граждан на обращение..... 250

М.А. Капкова

Побои в отношении близких лиц..... 254

А.И. Каплунов

О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном ФЗ «О полиции» 259

А.В. Карпекин, В.В. Мишковская

Законность, как основной принцип административных правоотношений в деятельности ОВД Республики Казахстан..... 266

Д.В. Карпухин

К вопросу об освобождении от административной ответственности за административные правонарушения в предпринимательской и финансовой сферах..... 269

В.В. Кикавец

Административный контроль государственных закупок – якорь цифрового будущего 276

М.Н. Кобзарь-Фролова

О качественной трансформации предмета и метода административного права 283

И.В. Ковалева

Предпосылки становления отечественного общественного контроля 287

В.И. Ковшевацкий, С.П. Стащенко

Проблемы установления отдельных признаков субъективной стороны административного правонарушения 290

Л.С. Комовкина, Т.А. Лахтина

Ограничения и запреты в системе средств противодействия коррупции в ОВД 298

Л.С. Комовкина, Т.В. Комлева

Противодействие коррупции в ОВД 303

Л.С. Комовкина, А.В. Кропачева

Понятие и классификация чрезвычайных ситуаций социального характера 307

А.В. Константинов

Административное поведение государственного служащего 313

О.И. Копытина, А.А. Караваев, А.И. Четвертикова

Понятие дисциплины в государственном управлении: современное состояние и проблемы ее обеспечения 317

М.В. Костенников, А.В. Куракин

Творческое (научное) наследие А.П. Коренева и его значение для развития науки административного права 321

В.А. Круглов

Понятие и предмет правового регулирования – административно-деликтного права 327

Л.Д. Кузнецов

Административная и налоговая ответственность за нарушение налогового законодательства 333

Е.А. Кулеш

Проблемные аспекты реализации полномочий участковым уполномоченным полиции в области индивидуально-профилактической работы с отдельными категориями лиц 338

А.В. Куракин

Учение о норме административного права в трудах А.П. Коренева 341

Л.С. Нейгебауэр, О.В. Курбатова

Деятельность министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг 347

О.В. Курбатова

Сущность конфликта интересов на государственной службе 354

Р.Н. Лапидус

Национальная сфера обеспечения безопасности как часть негосударственной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации..... 359

В.Н. Лапшин

К вопросу о деликтном праве 368

О.О. Лебедева

О действиях сотрудников полиции перед использованием транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам 372

Е.Н. Лихолет, К.А. Куликова

Применение отдельных мер административного принуждения в отношении иностранных граждан из стран СНГ: проблемы и пути решения 377

И.А. Макеева, Т.Г. Лясович, А.О. Дрозд

К вопросу о принципах производства по делам об административных правонарушениях в контексте статьи современного административного законодательства РФ и правоприменительной практики 382

Н.В. Малахова

О некоторых вопросах привлечения несовершеннолетних к административной ответственности..... 390

А.А. Мамонтов

К вопросу о составе субъектов внутриведомственного контроля в сфере деятельности органов внутренних дел..... 394

Э.В. Маркина

Основные вопросы, связанные с назначением полиции и ее организация в системе государственной власти..... 399

Э.В. Маркина, В.В. Макар

Административная ответственность, как институт административного права и ее отличия от других видов юридической ответственности 404

П.А. Матвеев, И.А. Толстова

Административно-правовые модели государственной регистрации недвижимого имущества (на примере Российской Федерации и Украины)..... 410

В.В. Минин

Совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в условиях цифровой экономики 420

Ю.В. Мишина

Особенности привлечения к административной ответственности за нарушения в области дорожного движения лиц с ограниченными возможностями здоровья.....425

Э.Е. Молдоев, В.Г. Татарян

Программа «ТАЗА КООМ» в Кыргызстане как ключевой компонент «Национальной стратегии устойчивого развития страны – 2040».....429

И.Д. Мотрович

Общественные объединения правоохранительной направленности и народные дружины: сходство и отличие.....440

Я.Н. Недрага

Гармонизация административного законодательства субъектов Российской Федерации 445

А.К. Нурпеисова, Д.С. Абдрахманов

Правовая ответственность за нарушение законодательства в сфере информатизации и связи Республики Казахстан.....453

Т.В. Обыденова, К.Д. Франковская

Административно-правовой режим обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.....460

В.А. Осипов, Н.Л. Денисов

Перспективы развития взаимосвязи уголовного и административно-деликтного законодательства 465

И.С. Павличев

Ретроспективный анализ деятельности ОВД при режиме контртеррористической операции 468

Л.В. Павлова

К вопросу нормативно-правового регулирования осуществления фото-, видеосъемки зданий, сооружений, помещений, а также действий сотрудников органов внутренних дел 471

В.С. Пацевич

Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной для должностных лиц, совершивших хищения (на примере судебной практики Хабаровского края) 476

О.В. Покровский

Противодействия коррупции на государственной гражданской службе 481

Е.В. Поликарпова

Критерии постановки на профилактический учёт некоторых категорий граждан участковыми уполномоченными полиции 489

А.В. Полукаров

Административно-правовое противодействие коррупции в социальной сфере 495

М.М. Поляков

Административно-правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в органах исполнительной власти Российской Федерации 499

В.А. Поникаров

Административно-правовое противодействие передаче запрещенных предметов осужденным с использованием беспилотных летательных аппаратов 503

С.В. Поникаров

Доказательства как элемент правоохранительной деятельности подразделений специального назначения учреждений и органов, выполняющих функции в сфере исполнения уголовных наказаний 507

О.М. Попович

Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях 512

Ю.И. Попугаев

Основные элементы административно-правового статуса государственных служащих 516

Ю.И. Попугаев, Г.В. Борисов

Об юридической ответственности государственных служащих и ее особенностях применительно к сотрудникам органов внутренних дел 520

И.В. Потапенкова

Отдельные аспекты государственного управления в сфере миграции 524

А.С. Прудников

Актуальные вопросы совершенствования миграционного законодательства 529

Т.А. Прудникова

Особенности административно-правового статуса управления по организации контрольно-надзорной деятельности ГУМВ МВД России 532

С.А. Пузырев

К вопросу об экономико-математическом моделировании преступного поведения 536

Ю.В. Пузырева, И.И. Котляров

Частые военные и охранные компании: особенности регламентации правового статуса в период вооруженных конфликтов 541

К.Д. Рыдченко

Международно-правовые императивы как предпосылки становления государственной системы защиты личности от воздействия вредоносной информации 545

М.Ю. Селезнев, А.П. Носенков

Распространенные ошибки в организации служебного процесса в подразделениях органов внутренних дел 551

Е.А. Никоноров, Э.Т. Сидоров

Прекращение производства по делу об административном правонарушении: вопросы теории и практики 560

И.Ю. Сизов, Д.В. Золотухин

Виды паспортов граждан РФ для выезда и въезда в Российскую Федерацию 571

И.Ю. Сизов

Понятие и виды основных документов, удостоверяющих личность граждан РФ на территории Российской Федерации 576

М.А. Смирнов

К вопросу об определении границ территорий для обеспечения транспортной безопасности и общественной безопасности на объектах метрополитена 576

И.А. Симакина, О.В. Безлепкина

Вопросы профилактической работы в деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел 584

Е.А. Соломатина, К.А. Лендова

К вопросу о классификации специальных субъектов – отдельных категорий физических лиц в административном праве 589

Ю.Н. Сосновская

Особенности административно-правового статуса полиции на современном этапе 594

Ю.Н. Сосновская, В.В. Макар

Пробелы и коллизии в правовом регулировании деятельности органов внутренних дел на транспорте 600

С.А. Старостин, А.С. Огиенко

Административно-правовые меры в механизме противодействия правонарушениям в сфере иммиграционных отношений 605

С.П. Стащенко, В.И. Ковшевацкий

К вопросу о квалификации административных правонарушений, связанных с оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукцией эмансипированными несовершеннолетними 614

Ю.В. Степаненко

Административные барьеры как сдерживающий фактор реализации национальной технологической инициативы 618

В.В. Стрельцов

Материально-правовые признаки института служебной дисциплины в органах внутренних дел 624

Г.Ж. Сулейманова, М. Омаров

Профилактика бытового насилия и защита жертв насилия, осуществляемая ОВД в Республике Казахстан 630

В.Г. Татарян, Д.У. Балгимбеков, В.В. Филин

Особенности квалификации деяний, связанных с предоставлением помещений заведомо для занятия проституцией или сводничества по законодательству Республики Казахстан 639

А.В. Токолов

К вопросу о криптовалютах 648

И.С. Трегубов, Г.Н. Василенко

Административно-правовые основы применения полицией специальных средств воздействия 652

И.Г. Трущенкова

Опыт регулирования миграционных процессов в зарубежных государствах 655

Е.О. Тузельбаев

Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан во взаимодействии с негосударственными охранными структурами по профилактике и недопущению правонарушений связанных с терроризмом 659

А.Д. Ульянов

Проблемы терминологической чистоты в управленческой деятельности руководителей органов внутренних дел 667

В.П. Уманская

Будущее административного права в контексте конституционных трансформаций современной России 673

И.В. Фадеева

К вопросу о правовом регулировании административной ответственности несовершеннолетних 677

А.А. Фролов

Нормативное правовое регулирование статусов подразделений транспортной безопасности на воздушном транспорте и служб авиационной безопасности нуждается в упорядочении 683

Г.Х. Хадисов, Л.Л. Сакулина

Обстоятельства, смягчающие административную ответственность в законодательстве зарубежных государств и России (сравнительно-правовой анализ) 687

Е.М. Хакимов, А.С. Тукиев

Проблемы привлечения к административной ответственности за пользование водителем при управлении автомобилем средствами связи 693

С.Г. Черняев, А.В. Зубач

Административный штраф в системе законодательства Республики Беларусь и Казахстана: сравнительно-правовой анализ 699

Ф.Р. Шарифзода

Роль органов внутренних дел в защите национальных интересов Республики Таджикистан..... 705

О.А. Шебанова, Т.М. Занина

Коррупция в системе государственной гражданской службы: понятие и социальная характеристика..... 712

Н.Н. Шевко, Е.В. Куленкова

К вопросу о действиях сотрудников полиции при обнаружении в общественных местах несовершннолетних правонарушителей в состоянии опьянения..... 715

Д.Н. Шевырёв, Е.Н. Лихолет

Правовые детерминанты здоровья человека: концептуальный аспект..... 721

А.П. Шергин

Назначение административных наказаний: парадоксы правового регулирования 724

С.А. Шумаков

Проблемы, возникающие при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 18 КРФоАП..... 732

Д.Н. Шурухнова

Административные наказания в административно- деликтном законодательстве государств – участников СНГ 737

Е.Г. Щеглов

О порядке получения конфиденциальной информации сотрудниками подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции от налоговых органов..... 742

А.С. Эрдниев

Отельные аспекты административно-правового регулирования реализации профессиональных образовательных программ и деятельности образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров в интересах охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности 746

Н.Д. Эриашвили, А.И. Григорьев

Проблемы налогового администрирования в России на современном этапе 751

А.В. Юшков

О некоторых правовых проблемах дорожной деятельности в Российской Федерации 756

Административная ответственность лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела

С.А. Агамагомедова[1]

Административная ответственность лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, выступает разновидностью административной ответственности в области таможенного дела. К данной категории лиц в соответствии с действующим таможенным законодательством относятся таможенный представитель, таможенный перевозчик, владельцы складов временного хранения, таможенных и свободных складов, владелец магазина беспошлинной торговли. Все они представляют собой так называемый «околотаможенный бизнес», специальных субъектов таможенных правоотношений. Их деятельность, которая раньше лицензировалась, сегодня также осуществляется под контролем таможенных органов. Данный контроль осуществляется как до внесения лица в соответствующий реестр Федеральной таможенной службы (входной контроль), так и после получения соответствующего административно-правового статуса (в период нахождения в реестре). Кроме того, таможенные органы вправе привлечь лицо к административной ответственности за незаконное осуществление деятельности в сфере таможенного дела (последующий контроль).

Впервые в действующем таможенном законодательстве дано определение деятельности в сфере таможенного дела. Согласно п. 1 статьи 397 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) деятельностью в сфере таможенного дела является деятельность лиц государств-членов, связанная с оказанием услуг в качестве таможенных представителей, таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, владельцев таможенных складов, владельцев свободных складов и владельцев магазинов беспошлинной торговли, контролируемая таможенными органами и регулируемая настоящим Кодексом, а в части, не урегулированной на-

[1] Доцент кафедры «Менеджмент и экономическая безопасность» Пензенского государственного университета кандидат социологических наук, доцент. © *Агамагомедова С. А., 2018.*

стоящим Кодексом, – регулируемая законодательством государств-членов[1].

Условия включения данных лиц в соответствующие реестры установлены как на интеграционном уровне, так и на уровне государств-членов ЕАЭС. Так, часть условий включения юридического лица в реестр таможенных представителей установлены статьей 402 ТК ЕАЭС, иные условия – в статье 347 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федерального закона 289-ФЗ)[2]. Одним из них, типовым для всех лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, является отсутствие фактов привлечения к административной ответственности в области таможенного дела. К примеру, пп. 2 п. 4 ст.и 347 Федерального закона 289-ФЗ в качестве условия включения юридического лица в реестр таможенных представителей ФТС России является отсутствие у юридического лица вступивших в силу и не исполненных в установленный срок одного и более постановлений по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена статьей 16.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Данная статья КоАП России предусматривает ответственность за недекларирование либо недостоверное декларирование товаров[3]. По официальным данным таможенных органов недостоверное декларирование товаров является одним из наиболее распространенных правонарушений в таможенной сфере[4].

Таким образом, административная ответственность субъектов, претендующих на получение статуса лица, осуществляющего деятель-

---

[1] Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза http://www.eaeunion.org/. 12.04.2017.

[2] Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.08.2018. № 32 (часть I), ст. 5082.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.09.2018) // Российская газета. 31.12.2001. № 256.

[4] «О результатах правоприменительной практики проведения таможенного контроля после выпуска товаров таможенными органами Приволжского федерального округа по соблюдению участниками ВЭД обязательных требований». Электронный ресурс. http://ptu.customs.ru/attachments/article/12467/Доклад%20Николаев%20-последний.doc (дата обращения: 06.10.18).

ность в сфере таможенного дела, выступает в качестве входного критерия для включения в соответствующий реестр ФТС России. При этом отметим, что данное условие было несколько смягчено законодателем. Подпункт 3 п. 3 статьи 61 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» называл в качестве условия включения в соответствующий реестр отсутствие у юридического лица невыполненной обязанности по уплате административного штрафа, назначенного юридическому лицу на основании вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена статьей 16.2 или 16.3 КоАП России, за исключением случаев, если срок исполнения постановления о наложении административного штрафа, установленный частью 1 статьи 32.2 КоАП России, не истек[1]. Это является отражением общей тенденции упрощения административных процедур для подконтрольных таможенным органам лиц в современный период[2].

Что касается контроля таможенных органов деятельности рассматриваемой категории лиц (в период нахождения в реестре ФТС России и в последующий период), то он обеспечивается установленной административной ответственностью за незаконное осуществление деятельности в области таможенного дела, предусмотренной статьей 16.23 КоАП РФ. Интересно, что в названии статьи законодатель использует формулировку «незаконное осуществление деятельности в *области* таможенного дела», а в диспозиции составов – «деятельность в *сфере* таможенного дела», используя терминологию таможенного законодательства.

Части 1 и 2 статьи 16.23 КоАП России предусматривают ответственность за незаконные таможенные операции лиц, не имеющих статуса осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела (таможенный представитель, таможенный перевозчик и др.)[3]. Часть 3 статьи

---

[1] Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (недействующая редакция) // Российская газета. – 2010. – № 269. – 29 нояб.

[2] Агамагомедова С.А. Проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: приоритеты и перспективы // Законодательство. – 2016. – № 1. – С. 41–48.

[3] За исключением владельцев свободных складов, правовой статус которых впервые регламентирован в ТК ЕАЭС, вступившем в силе с 1 января 2018 года.

предусматривает административную ответственность рассматриваемой категории лиц за несообщение либо несвоевременное сообщение в таможенный орган об изменении сведений, указанных в заявлении о включении в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, либо о приостановлении деятельности указанных лиц.

Таким образом, институт административной ответственности в отношении лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, как специальной категории подконтрольных таможенным органам лиц, выражается в нескольких аспектах.

Во-первых, он выступает как входной критерий для получения заинтересованным лицом данного статуса посредством включения его в соответствующие реестры ФТС России (при предварительном контроле со стороны таможенных органов). Во-вторых, административная ответственность предусмотрена для уже получивших данный статус в случаях нарушения процедуры предоставления установленных сведений в таможенные органы (текущий контроль). В-третьих, административная ответственность установлена и в отношении лиц, потерявших данный статус (исключенных из реестра и д.) и совершающих таможенные операции незаконно (последующий контроль).

В то же время новеллы действующего таможенного законодательства свидетельствуют о сокращении определенных административных барьеров для подконтрольных лиц, одной из категорий которых являются лица, осуществляющие деятельность в сфере таможенного дела. Данная устойчивая тенденция прослеживается в таможенном администрировании на протяжении последних лет[1].

Контроль со стороны таможенных органов осуществляется в отношении лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, на трех этапах: до получения соответствующего статуса, при осуществлении соответствующей деятельности и после утраты соответствующего статуса (либо вне статуса). Все выделенные этапы контроля обеспечены юрисдикционными полномочиями таможенных органов, которые заключаются в возможности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области таможенного

[1] Агамагомедова С.А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля: понятие, виды и способы преодоления // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 79–87.

дела. Институт административной ответственности в данном случае выступает залогом обеспечения прав и законных интересов всех иных участников таможенных отношений, которым может быть причинен вред незаконной деятельностью в области таможенного дела.

Особенности административного контроля и надзора за соблюдением прав граждан во Франции

И.А. Адмиралова[1]

Юридические гарантии прав граждан во французском административном праве обладают рядом особенностей, основной из которых является их некодифицированный (неписанный) характер. Действительно, французское административное право развивалось по большей части под действием судебной практики Государственного совета (Conseil d'Etat), а не под действием актов законодательной или другой нормативной власти. Как следствие, основные гарантии прав граждан в административной деятельности любого органа государственной власти здесь были разработаны именно в рамках судебной практики органов административной юстиции.

В первую очередь деятельность Государственного совета в сфере обеспечения гарантий прав граждан отразилась в создании специального средства защиты прав граждан – судебной жалобы о превышении властных полномочий (recours pour excès de pouvoir). Государственный совет в одном из своих решений отметил, что данный вид жалобы, направляемой в органы административной юстиции с целью отмены акта административной власти, может быть подан в суд даже тогда, когда он не предусмотрен законом. Более того, со временем данное средство защиты прав граждан было распространено судебной практикой не только на защиту прав от вмешательств государственной власти в права граждан, но и даже тех субъектов частного права, которые участвуют в реализации государственных функций. Таким образом, основное средство защиты прав граждан от неправомерных дей-

[1] Профессор кафедры подготовки сотрудников полиции по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России кандидат юридических наук, доцент. © *Адмиралова И.А., 2018.*

ствий лиц, осуществляющих властно-распорядительные функции, было разработано во Франции не в рамках Кодекса административной юстиции (Code de justice administrative), а в рамках судебной практики.

Аналогичным образом дело обстоит не только со средствами гарантии, но и с самими гарантиями прав граждан в административной деятельности органов власти. Если здесь, конечно же, как и в любом правопорядке континентального права существует ряд кодифицированных актов, закрепляющих отдельные права граждан, то роль судебной практики остается все же существенной.

Основные гарантии прав граждан закреплены в Конституции французской республики, а точнее, в так называемом, «конституционном блоке», состоящем из Декларации о правах человека и гражданина от 26 августа 1789 г., Преамбулы французской Конституции от 27 октября 1946 г. и самой действующей Конституции Пятой республики. Немаловажной частью французского правопорядка являются и нормы международного регионального, а точнее сказать, наднационального права. Здесь стоит обратить внимание на источники права Совета Европы – Европейская конвенция о защите прав и основных свобод от 4 ноября 1950 г., и права Европейского союза, где также существуют акты, направленные на охрану основных прав и свобод – Хартия Европейского союза по правам человека от 7 декабря 2000 г. Данные акты также применяются в практике французских органов административной юстиции и поэтому ложатся в основу гарантий прав граждан от нарушений со стороны французских органов государственной власти.

На законодательном и подзаконном уровне существует ряд актов, специально направленных на защиту прав человека во взаимоотношениях с администрацией. Знаковым в данном отношении является закон № 2000-321 от 12 апреля 2000 г., касающийся прав граждан в их отношениях с администрацией, который может служить примером для совершенствования и российского законодательства.

Тем не менее, основные гарантии прав граждан в административной деятельности органов власти, как мы отметили, были выработаны судебной практикой. Причем, если родоначальником такой тенденции стал именно Государственный совет, то созданный лишь во

времена Пятой республики Конституционный совет (Conseil constitutionnel) продолжил данное дело.

Так называемые «общие принципы права» (Principes généraux du droit) были разработаны французскими органами административной юстиции именно с целью восполнения пробелов в праве и защиты прав человека. Являясь продуктом судебной практики, не имеющие никакого закрепления в писанном праве, они кардинально изменили отношения между гражданами и органами государственной власти. Таким образом, общие принципы права являются юридическими нормами, разработанными органами административной юстиции (Государственным советом) и являющимися обязательными к применению всеми органами исполнительной ветви власти при принятии ими каких бы то ни было решений (как нормативных, так и индивидуальных).

Такими принципами являются: свобода предпринимательства; равенство граждан перед налогом; равенство граждан при получении государственных услуг; равенство граждан при поступлении на государственную службу; равенство служащих в правах; запрет на экстрадицию политических беженцев; запрет экстрадиции по политическим мотивам; запрета экстрадиции в случае наступления негативных наступлений для здоровья экстрагируемого лица; запрет экстрадиции в государства, где не соблюдаются права человека; право на защиту в рамках административных производств и процедур; право на обжалование любого акта государственной власти в судебном порядке; запрет на ретроактивное действие актов исполнительной власти; принцип беспрерывности предоставления государственных услуг; право на нормальную семейную жизнь; запрет на увольнения госслужащих в состоянии беременности; гарантии минимальной оплаты труда госслужащих; запрет расторжения трудового соглашения с госслужащим по семейным обстоятельствам и др.

Очевидно, что перечисленные общие принципы права являются ничем иным, как правами граждан, которые призвана соблюдать администрация в рамках своей деятельности. Причем необходимо отметить, что их обязаны соблюдать все органы исполнительной власти в отношении как простых граждан обращающихся к ним за предоставлением каких-либо государственных услуг, так и в отношении госслужащих.

Актуальные практические вопросы административно-правового регулирования и участия государства в развитии малого и среднего бизнеса в России

(НА ПРИМЕРЕ ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ)

Ю.М. Алпатов[1]

Если бы государственный служащий сам создал хоть одно успешно работающее малое предприятие, и потом передал бы его в управление, совместное пользование, долевое участие с государством, то экономической пользы от этого чиновника было бы несравненно больше, чем от проводимой им бюрократической работы. По большому счету, работа государственных служащих сводится к выполнению административных функций, но ради чего проводится эта работа? Цель ее – в создании и развитии экономики России.

Если бы чиновники самых разных уровней могли сами создавать малые бизнес-проекты, показавшие свою безубыточность и доходность, например, за первые три года их работы, то в качестве благодарности чиновникам за вклад в развитие российской экономики государство начисляло бы им повышенную пенсию или дополнительные премии – за реальные результаты и успехи в работе.

Согласно официальным данным, уровень самодостаточности продуктов питания в России (без импорта) составляет примерно 30%. Это значит, что до полной обеспеченности нам не хватает 70%, эту часть сейчас восполняет импорт, от которого мы зависим. Рост ВВП в сфере продуктов питания, например, на 2% в год лишь означает, что мы за целый год только на 2% отдалились от плачевной ситуации 60%-й зависимости от импорта.

Импорт продовольственных товаров в 2016 г. составил 25 млрд долл. США, в 2017 г. – 28,8 млрд долл. США. Сейчас в России сложилась уникальная ситуация: отличные, экологически чистые продукты не могут конкурировать по цене с импортными. Тем самым идет унич-

---

[1] Заместитель директора Научно-исследовательского института образования и науки, Председатель Президиума МГКА «Московская гильдия адвокатов и юристов» доктор юридических наук. © *Алпатов Ю.М., 2018.*

тожение отечественного сельского хозяйства, отраслей хранения и переработки.

Питание человека в любом обществе зависит от трех основных факторов:

• ***Ассортимента пищевых продуктов,*** т.е. разнообразия продуктов питания на прилавках наших магазинов;

• ***Доступности пищевых продуктов,*** т.е. разумной цены для всех категорий граждан страны;

• ***Знания и умения построить здоровое питание***, т.е. доступности через средства массовой информации, обучения и т.д.

Безусловно, важная роль в их развитии принадлежит государству, но человек сам составляет свой рацион, сам принимает решение о том, сколько и когда есть. Обширные эпидемиологические исследования последней четверти XX столетия показали – заболеваемость населения существенно зависит от структуры питания. В связи с этим пищевая отрасль однозначно стала зоной большой социальной ответственности.

Для школ и детских садов по условиям государственных закупок приобретаются самые дешевые и низкокачественные продукты питания. В результате этого более чем у 30% российских детей наблюдается задержка роста и дефицит массы тела, рост неинфекционных заболеваний из-за неправильного питания в школах и детских садах. Вступая во взрослую жизнь, дети тянут за собой широкий шлейф нарушений здоровья и продолжают питаться, как в детстве, не задумываясь. Культуре питания нам еще учиться и учиться. Получается, что органические (экологические) продукты – это еда для десятков миллионов россиян, которые, в силу возрастных или иных причин для сохранения здоровья, должны есть здоровую пищу. Сейчас их законное право никак не реализуется. И, более того, государство молчит о вреде для здоровья той пищи, которую мы ежедневно употребляем.

Большинство российских компаний уже давно принадлежат зарубежным собственникам:

«Вимм-Биль-Данн» – «PepsiCo»;

«Домик в деревне» – «PepsiCo» (выручка от продаж бренда составляет 20 млрд руб.; рекламный бюджет бренда – более 400 млн руб. в год);

«Юнимилк» – «Danon»;

«Лебедянский» – «PepsiCo»;

«Хлебный Дом» – «Fazer Bakeries»;

«Простоквашино» – «Danon» (выручка от продаж бренда – более 30 млрд руб. в год; рекламный бюджет бренда – более 200 млн руб. в год);

«Чудо» – «PepsiCo» (выручка от продаж бренда – почти 20 млрд руб. в год; рекламный бюджет бренда – более 700 млн руб.) и др.[1]

Совокупные доходы этих корпораций превышают объемы ВВП большинства стран мира, составляя примерно 4,2 трлн. долл. (для сравнения: расходная часть бюджета лидера европейской экономики, Германии, в 2011 г. составила 305,8 млрд евро (около 438 млрд долл.). Потери отечественных производителей с каждым годом увеличиваются, а проблемы продовольственной угрозы из-за объявленных санкций и противостояния Запада только усложняются[2].

Высокая импортная зависимость страны по отдельным видам продовольствия существенно снижает продовольственную безопасность и значительно ущемляет ее национальные интересы, так как, приобретая импортное продовольствие, мы поддерживаем экономику зарубежных стран, ухудшая благосостояние населения нашей страны.

Крупные торговые сети (являющиеся дочерними предприятиями международных торгово-сельскохозяйственных корпораций) закупают и ввозят в Российскую Федерацию импортные продукты питания, обеспечивая доходность иностранным корпорациям, но при этом поставляют продукты низкого качества, а порой и просто опасные для принятия в пищу и здоровья человека. В ноябре 2017 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ в очередной раз приняла решение: восстановленное молоко (произведенное из сухого молока с использованием канцерогенных элементов) производитель имеет право на этикетке называть «молоком».

Огромные деньги тратятся на импорт спецодежды для многих отраслей российской промышленности и сферы услуг; например,

---

[1] Доклад Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации «Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы». М., 2014.

[2] Там же.

спецодежда нужна работникам ЖКХ, медицины, охранных подразделений, в спецодежде нуждаются строители, моряки, рыбаки, представители других многочисленных профессий с учетом специфики каждой профессии (например, костюм сварщика, который состоит из нескольких тканей и защитных элементов). Мы закупаем за большие деньги то, что в состоянии производить сами, государство должно это понять и вмешаться, помочь малому и среднему бизнесу, который мог бы заниматься производством хотя бы спецодежды для российских отраслей.

Почему государство покупает за границей карандаши, ручки (шариковые, гелевые и пр.), почему не создать отечественное предприятие с поддержкой государства и участием предприятий малого и среднего бизнеса, которое производит канцелярские товары для всех бюджетных (и не только) организаций, компаний, корпораций в России? Без участия государства и без государственного финансирования такое предприятие в России создать сейчас невозможно. И это только доказывает необходимость скорейшего вмешательства государственной власти в эту проблему. Тем более что ее решение лежит на поверхности. Это – вопрос желания и понимания Президентом России своей ответственности не только перед населением страны, но и перед будущими поколениями россиян.

Государству необходимо построить в России заводы (без иностранного участия, мы справимся сами, силами малого и среднего бизнеса) по выпуску лампочек, сантехники, кафеля, плитки, канцелярских товаров. Государству необходимо отладить эти производственные цепочки, привлечь к ним малых предпринимателей, которые хотят и могут работать, им нужна лишь государственная поддержка и гарантия, уверенность в завтрашнем дне, в том, что государство их поддержит и не бросит, станет для них надежным партнером в бизнесе и не предаст.

Создание таких производственных цепочек (с частно-государственным участием) можно считать ***Новым спасительным курсом Президента России для забытого предпринимателя*** – грандиозным проектом возрождения российской экономики, который, конечно, не понравится нашим зарубежным «партнерам». И чем больше будет такое недовольство, тем больше у нашей страны будет уверенность, что

мы на правильном пути! Ведь реализация этого плана Президентом России, грамотное развитие логистики всех процессов создаст новые рабочие места, повысит уровень благосостояния российского народа, станет долгожданной альтернативой сетевым торговым предприятиям, учредителями которых являются зарубежные компании, со своими, чуждыми России интересами.

Можно сказать, что отношения чиновников и предпринимателей в современной России – это состояние войны и противостояния, основа которого – разные интересы сторон.

У чиновников два интереса: выслужиться (карьерный рост) и получать как можно больше довольствия от государства (деньги). У предпринимателей, по большому счету, тоже два интереса – заработать (деньги) и (в зависимости от продвинутости, образования, мышления предпринимателя) быть независимым и самодостаточным (быть самостоятельным, заниматься любимым делом, реализовывать себя, кормить свою семью). Есть и еще интересы у предпринимателей – помогать (с помощью своего бизнеса, например, выращивания экологически чистой птицы, мяса) людям вокруг, помогать развиваться российской экономике, частью которой бизнесмен себя ощущает.

Таким образом, одни интерес (самый важный) у противостоящих сторон сходится – это деньги. Если чиновник привык служить, а бизнесмен – работать, то как службу чиновника переориентировать на содействие работе бизнесмена? И более широкий вопрос: как работу трех ветвей государственной власти направить на пользу бизнеса – основы российской экономики? И может ли бизнес стать четвертой – самостоятельной ветвью власти?

Бюрократия как прослойка уже давно мешает развитию государственных экономических структур. Можно сказать, что в настоящее время в развитии экономики России заинтересован только Президент России и предприниматели, но между ними – пропасть, вернее – ненужная прокладка в виде бюрократического аппарата, который должен постоянно показывать свою значимость и незаменимость. Эта бюрократия занимается последние 25 лет тем, чтобы сохранить себя и обогатиться. Чиновники понимают, что окажись они завтра на улице, без окладов и преференций, они не смогут сами прокормить себя, они

не умеют организовывать бизнес, они не умеют быстро думать и рисковать.

Они не умеют заниматься предпринимательством, это одна сторона медали. Другая – среди чиновников есть честные и порядочные люди, добросовестно выполняющие свои обязанности, следующие букве закона, именно они страдают больше всех, т.к. не имея серого бизнеса, они выходят на пенсию и получают копейки, на которые прожить не могут. Получается, так государство оценило их многолетний труд, так сама система подталкивает чиновников кормиться на стороне, кто как сможет в меру своих способностей и наглости. Это неправильно.

Должен быть разработан государственный план (национальная программа) обеспечения спецодеждой работников отраслей российской экономики, детей в школах, учащихся профессиональных училищ. Сейчас около 30% тканей и спецодежды производится силами российских производителей; этот показатель можно назвать катастрофическим. Согласно этому государственному плану на ближайшие годы (например, 2018–2024 гг.), необходимо запланировать создание частно-государственных предприятий (как полного цикла, так и отдельных циклов производства) по выращиванию, переработке и производству тканей и спецодежды для российской экономики, начиная от поля (например, хлопкового) до конечного потребителя (покупателя костюма).

Для участия государства в развитии малого и среднего бизнеса во благо российской экономике государству необходимо:

1) создать план экономического сельскохозяйственного развития России, что и сколько необходимо производить по отраслям народного хозяйства для удовлетворения потребностей всего населения страны;

2) подобрать партнеров среди лучших представителей малого и среднего бизнеса во всех субъектах Российской Федерации с обязательным условием распределения по объемам и видам производства по территориальному принципу (в каком регионе, что и в каких объемах можно и нужно производить, наиболее эффективно используя природную, техническую, социальную инфраструктуру).

Для создания модернизированного предприятия малого бизнеса следует делать все возможное, в том числе, подключать все коммерче-

ские и государственные структуры, которые могут этому способствовать. Расчет, на наш взгляд, весьма логичен: каждый регион, с учетом его территории, исходных природно-климатических и сложившихся социально-экономических условий, в том числе кадрового потенциала, в равных долях, пропорционально своим исходным возможностям и рассчитанному потенциалу участвовал в повышении коэффициента самодостаточности российского государства. А коэффициент (показатель) самодостаточности государства основан на коэффициентах самодостаточности отраслей и регионов;

3) создавать и развивать совместные (с отобранными для этого партнерами) предприятия малого бизнеса;

4) эти предприятия после их создания и запуска с участием государственных структур передавать в полное управление малому и среднему бизнесу – партнерам государства в созданном частно-государственном партнерстве, с условием постепенного возврата бизнесом вложенных в предприятие государственных средств товарами, производимыми на предприятии.

Таким образом, у предпринимателя, ставшего партнером государства в подобном проекте, появляется не только перспектива развиваться и окупить свои затраты на производство товаров и продукции, но и реальная, понятная возможность работать и зарабатывать с пользой не только для своего бизнеса, но и для народа России, который получит возможность покупать и потреблять экологически чистые продукты питания;

5) обеспечивать сбор произведенных в рамках такого предприятия товаров силами самого производителя, создавать возможности для поставки произведенных товаров производителем (предпринимателем) на рынки сбыта;

6) осуществлять государственный контроль, проводить статистический анализ и планировать (прогнозировать) варианты дальнейшего вложения в развитие государственных средств и организацию государственной помощи для других предприятий малого и среднего бизнеса. Все это должно осуществляться под руководством и контролем Правительства РФ и администраций на местах, с первоначальной разработкой методики и пакета юридических документов, которые позволят государству надежно инвестировать денежные средства в объ-

екты малого и среднего бизнеса, осуществлять контроль и в качестве погашения вложенных государством средств в совместное предприятие (т.е. кредита для малого бизнеса – партнера государства в этом проекте) получать товары, производимые на предприятии. Получение товаров, произведенных в рамках частно-государственного партнерства, государством означает продуманные механизмы их сбыта в государственные и социальные организации, нуждающиеся в этих товарах и закупающие их.

К вопросам о формах и методах взаимодействия полиции с государственными органами по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности

В.Н. Амельчакова[1]***,***
Г.Н. Суслова[2]

Согласно принципам деятельности современной российской полиции, при осуществлении своих полномочий полиция взаимодействует с другими правоохранительными органами, а также с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. В свою очередь, федеральное законодательство обязывает перечисленные органы и объединения, организации и должностных лиц оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей[3]. Важность объединения усилий связана, прежде всего, с необходимостью обеспечения комплексного подхода к решению задач, стоящих перед полицией, в том числе, относящихся к вопросам охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

При этом отечественными учеными отмечается, что принцип взаимодействия и сотрудничества носит в большей мере не правовой,

---

[1] Доцент кафедры административного права ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © *Амельчакова В.Н., 2018.*

[2] Доцент кафедры правовой и гуманитарной подготовки Тверского филиала МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © *Суслова Г.Н., 2018.*

[3] См.: Ст. 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

а организационно-правовой характер[1]. Данное мнение основывается на том, что в большинстве своем правоприменительные решения принимаются сотрудниками полиции самостоятельно, в соответствии с действующими правовыми нормами, и не требуют согласований с какими-либо организациями или лицами. Наряду с этим обеспечение правопорядка во многих случаях требует совместного, взаимного участия органов публичной власти в решении конкретных правоохранительных задач.

Взаимодействие, как философское понятие, отражает процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимообусловленность и изменения состояния, а также возникновение одного объекта из другого[2]. Данный феномен активно исследовали отечественные ученые-административисты, начиная с 70-х гг. прошлого столетия, при этом формулировались различные его определения. Так, например, по мнению А.А. Аксенова, взаимодействие – это »совместная деятельность занимающих равноправное положение элементов в системе, направленная на решение общих задач»[3]. Т.Л. Маркелов подчеркивает, что взаимодействие является комплексным понятием, которое включает в себя общение, взаимосвязь и взаимопомощь в решении общих задач[4]. Продолжая изучение различных аспектов взаимодействия, А.Н. Литвинов и Т.С. Гавриш характеризуют этот термин как взаимную связь между субъектами, согласованные действия между ними[5]. А.А. Иванов отмечает, что «взаимодействие пронизывает всю систему управления от начала до конца и является неотъемлемой частью любой системы». В тоже время функционально-организационный механизм, которой состоит из совокупности элементов, определенным об-

---

[1] См.: Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) (Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В.). М. : Проспект, 2012.

[2] Философский энциклопедический словарь / гл. ред. : Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М. : Советская энциклопедия, 1983.

[3] Аксенов А.А. О понятии «организация взаимодействия» // Исправительно-трудовые учреждения. 1978. Вып. 5. С. 33–34.

[4] См.: Маркелов Т.Л. Взаимосвязь органов прокуратуры с общественностью в борьбе с правонарушениями // Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью. М., 1978. С. 110.

[5] Литвинов А.Н., Гавриш Т.С. Профилактика преступлений. От теории к практике. М., 2003. С. 106.

разом упорядоченных, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой, составляет целостное системное образование»[1].

Анализ научной и учебной литературы по вопросам охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности позволяет выделить такие формы взаимодействия как:

– выработку основ совместной деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

– обучение органами внутренних дел граждан навыкам охраны общественного порядка административно-правовыми средствами;

– проведение совместной правовой пропаганды;

– совместное проведение оперативных мероприятий по охране общественного порядка и профилактике правонарушений;

– организацию работы добровольных народных дружин;

– учет и отчетность при осуществлении взаимодействия[2].

Учитывая значительное количество существующих форм взаимодействия полиции с государственными органами по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, отечественными учеными предприняты попытки объединить их в группы по различным критериям.

Так, В.А. Малютин предлагает их классификацию по трем основным видам, таким как:

– функционально-операционные, определяемые оперативными функциями участвующих во взаимодействии субъектов;

– процессуальные, определяемые процедурными правилами совместной деятельности;

– организационные, определяемые не юридическими, а техническими нормами совместной правоохранительной деятельности[3].

Краткий анализ выделяемых исследователями форм взаимодействия органов внутренних дел с государственными органами по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также профилактики правонарушений, позволяет согласиться с

---

[1] Иванов А.А. О совершенствовании взаимодействия органов и учреждений УИС и ОВД в борьбе с преступностью // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. № 4. С. 242.

[2] Полищук А.Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охраны общественного порядка. Административно-правовой аспект. Киев, 1981. С. 63.

[3] Малютин В.А. Организация взаимодействия отраслевых служб органов внутренних дел в профилактике преступлений : автореф. дис. … канд. юр. наук. М., 1976. С. 3.

мнением тех авторов, согласно которому оптимальным критерием характеристики рассматриваемых форм является функционально-операционный[1]. Он позволяет наиболее полно и всесторонне охарактеризовать все направления взаимодействия, исходя из общих и специальных функций полиции, а также целей, задач, комплекса прав и обязанностей государственных органов.

Так, основные направления федеральной политики в сфере внутренних дел Российской Федерации определяются федеральными органами исполнительной власти. Значительными полномочиями в сфере деятельности органов внутренних дел также обладают органы законодательной и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На данном уровне принимаются управленческие решения, в которых находят свою конкретизацию положения правовых актов федеральных органов власти, применительно к конкретным территориальным и иным особенностям соответствующего субъекта Российской Федерации. Также, в целях решения вопросов в сфере внутренних дел, значимых для конкретного субъекта Российской Федерации, его органами власти принимаются отдельные правовые акты.

Реализация принятых на уровне субъектов Российской Федерации решений в сфере внутренних дел, осуществляется исполнительными органами государственной власти субъекта, которые осуществляют конкретные меры по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Путем издания соответствующих правовых актов по указанным вопросам органы исполнительной власти субъекта федерации осуществляют взаимодействие с органами внутренних дел, оказывая им всестороннюю помощь.

Следует отметить, что в ряде регионов Российской Федерации при руководителях органов исполнительной власти созданы координационные советы, деятельность которых направлена на борьбу с преступностью в целом, а также на охрану общественного порядка и общественной безопасности.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, взаимодействуя с территориальными органами МВД России, на-

[1] Лозовенко А.Н. К вопросу о взаимодействии ОВД с органами государственной власти, органами местного самоуправления и гражданами в профилактике административных правонарушений // Вестник ТГУ. 2009. № 9. С. 395.

делены функциями по реализации на территории субъекта Российской Федерации:

– в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

– взаимодействия и координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в решении общегосударственных задач;

– деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в отношении мероприятий, финансируемых из регионального бюджета и др.

Особо необходимо отметить роль органов государственной власти в привлечении граждан к охране общественного порядка. Так, в целях обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в соответствии с полномочиями, установленными Федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка», другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, они обязаны оказывать поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка[1]. Одновременно следует подчеркнуть, что гарантом эффективности участия общественности в охране общественного порядка является накопленный опыт многолетнего взаимодействия с органами внутренних дел.

Из этого следует, что взаимодействие органов внутренних дел и государственных органов по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности представляет собой процесс совершения ими совокупных, согласованных, скоординированных и организационно направляемых действий, которые позволяют надежно обеспечивать общественный порядок, бороться с его нарушениями[2].

Комплексный характер сферы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обусловливает необходимость существования различных методов их осуществления, при этом

---

[1] См.: ст. 6 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

[2] Суслова Г.Н. Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью : монография. Тверь : Твер. гос. ун-т., 2008.

наиболее распространенными являются административно-правовые методы. Эти методы осуществляются посредством реализации правотворческих и координационных мер, а также мер административного воздействия по превенции правонарушений в указанных сферах и применения к нарушителям административных взысканий.

Необходимо отметить то, что одним из важнейших направлений охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности является именно административная деятельность полиции. Содержание деятельности, направленной на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, составляют административно-правовые отношения, складывающиеся и развивающиеся:

– внутри органов внутренних дел в процессе организации, практического решения задач охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

– в ходе ежедневной непосредственной охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности силами и средствами общественных организаций, государственных и муниципальных органов»[1].

Субъектами возникающих при этом отношений с участием полиции могут быть как граждане, так и органы, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица, не подчиненные полиции в служебном отношении. Правоотношения, складывающиеся в процессе охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, по праву считаются вписанными в общий предмет административно-правового регулирования.

Безусловно, заслуживает внимания концепция А.И. Стахова о выделении права безопасности в самостоятельную подотрасль административного права, имеющую свою отличительную систему источников[2]. При этом источниками права безопасности, по мнению автора, являются нормативные правовые акты, содержащие административно-правовые нормы, которые закрепляют обязательные для всех условия и требования безопасности, а также административно-правовые нор-

[1] Прокопов Ю.В. Понятия «общественный порядок», «правопорядок» и «общественная безопасность» и их соотношение в теории государства и права и в российском законодательстве // Мир юридической науки. 2009. № 3. С. 9.

[2] Стахов А.И. К вопросу о системе российского административного права // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 18.

мы, определяющие цели, задачи и методы органов государственной власти в отношении обеспечения исполнения общеобязательных условий и требований безопасности[1].

Механизм правового регулирования – это абстрактная категория, в то время как административно-правовой режим всегда отличается определенным уровнем конкретизации. В связи с этим можно определить административно-правовой режим как универсальное комплексное средство обеспечения государственного управления в сфере безопасности, где комплексные правовые средства могут быть охарактеризованы как следующие формы реализации:

– обеспечение – создание требующихся условий в рамках определенных установленных рамок;

– поддержание – можно определить как способствование осуществления прав и обязанностей, удовлетворение интересов, выступающих катализирующим фактором проблемы, наблюдение за состоянием и развитием ситуации, предупреждение правонарушений и событий чрезвычайного характера;

– защита – превенция правонарушений, привлечение нарушителей к ответственности, спасательные мероприятия, восстановление пострадавших правоотношений[2].

Говоря об инструменте охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, ряд специалистов выделяют отдельную систему административно-правовых методов, которые применяются государственными органами в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а именно:

– разрешительный метод обеспечения безопасности;

– удостоверительный метод обеспечения безопасности;

– согласительный метод обеспечения безопасности;

– регистрационный метод обеспечения безопасности[3].

Таким образом, свою деятельность полиция осуществляет в тесном взаимодействии с другими государственными органами, в первую очередь, субъектов Российской Федерации, что позволяет более ус-

---

[1] Там же.

[2] Румянцев Н.В. Безопасность как объект государственного управления // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 3–4.

[3] Стахов А.И., Киселев Ф.Н. Административное санкционирование в области обеспечения безопасности // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 31–33.

пешно решать стоящие перед ней задачи. Наличие различных форм и методов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обусловливает существование ряда организационно-правовых направлений этой деятельности, которые в настоящее время продолжают активно развиваться и совершенствоваться.

В условиях формирования правового государства и свободного гражданского общества в научных исследованиях правоведов не ослабевает интерес к вопросам развития и эффективной реализации правоохранительной функции государства[1]. При этом проблема исследования правоохранительной деятельности восходит к проблемам функций права, функций государства и его органов, а также форм их осуществления[2].

Российская полиция сегодня функционирует в достаточно сложных и противоречивых обстоятельствах, сопровождающихся глубокими социальными противоречиями и проблемами. Все это, безусловно, отражается на работе полиции, а также и на деятельности других органов государственной власти и управления. Однако, несмотря на все вышеупомянутые проблемы, которые имеют место в российском обществе, полиция обязана осуществлять свои задачи и функции строго на основе Конституции России и действующего законодательства[3]. Основная цель организации взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации с органами государственной власти – обеспечение прав и свобод граждан, а также формирование и необходимого уровня законности и правопорядка в стране.

---

[1] Нехайчик В.К. Правоохранительная функция современного российского государства: проблемы реализации и правового регулирования // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 100–102.

[2] Степаненко Ю.В. Правоохранительная деятельность: эволюция теоретических взглядов // Современный юрист. 2013. № 3. С. 60–87.

[3] Адмиралова И.А. Правовое регулирование административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 20–24.

Правовые основы принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина и лица без гражданства на территории Российской Федерации

В.Н. Амельчакова[1]***,***
Г.Н. Суслова[2]

Нежелательность пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одним из самых суровых видов ограничений въезда. В отличие от запрета въезда и выдворения, в случае нежелательности пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства сроки ограничения въезда значительно увеличены. Существенным обстоятельством является наличие у таких лиц родственников на территории Российской Федерации, потому что запрет на въезд может привести к нарушению прав родственников.

Необходимо отметить, что наличие родственников, т.е. граждан Российской Федерации, не является безусловным условием для снятия наложенных ограничений и, в конечном счете, судебные органы будут оценивать все обстоятельства дела, в т.ч. учитывать степень раскаяния и тяжесть совершенного противоправного деяния. Оспорить такой вид санкции как нежелательность пребывания возможно, но трудоемко. Процедура по отмене нежелательности пребывания более длительна по времени, содержит большее количество инстанций и этапов и требует серьезного подхода к подготовке документации для оспаривания состоявшихся решений. Отмена нежелательности пребывания производится исключительно в судебном порядке. Согласно положению ч. 3 ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. (ред. от 19.07.2018) № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» для защиты конституционного строя страны, прав и законных интересов граждан, нравственности, в отношении иностранных граждан либо лиц без гражданства принимается решение о нежелательности их пребывания на территории Российской Федера-

---

[1] Доцент кафедры административного права ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук доцент. © *Амельчакова В.Н., 2018.*

[2] Доцент кафедры правовой и гуманитарной подготовки Тверского филиала МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук доцент. © *Суслова Г.Н., 2018.*

ции в следующих случаях: если иностранный гражданин либо лицо без гражданства незаконно находятся на территории Российской Федерации; лицу, которому не разрешен въезд на территорию России, а также пребывание или проживание иностранного гражданина либо лица без гражданства, законно находящегося на территории Российской Федерации, но создающего угрозу обороноспособности, безопасности государства, общественному порядку, здоровью населения[1].

В качестве законодательно закрепленного исключения не принимается решение о нежелательности пребывания либо проживания в Российской Федерации в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией) в случае, если указанные лица имеют членов семьи (супруга (супругу), детей (в том числе усыновленных), родителей (в том числе приемных) – граждан Российской Федерации либо иностранных граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и при этом отсутствуют нарушения ими законодательства Российской Федерации о предупреждении распространения ВИЧ-инфекции, а также, если в отношении указанных иностранных граждан и лиц без гражданства отсутствуют иные основания для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации[2].

Иностранные граждане и лица без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания либо проживания на территории Российской Федерации, обязаны выехать за пределы Российской Федерации. Наличие у иностранного гражданина семьи на территории Российской Федерации не является основанием, исключающим принятие решения о нежелательности его пребывания либо проживания на территории Российской Федерации. Иностранные граждане или лица без гражданства, которые не покинули территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации.

---

[1] Приказ МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024 «О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2012 г. № 26453).

[2] Ст. 11 Федерального закона от 30.03.1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // СПС КонсультантПлюс.

Это решение может явиться основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию.

Порядок принятия решения о нежелательности пребывания либо проживания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения, установлены Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 «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». В Перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания либо проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, входят следующие федеральные органы исполнительной власти: МВД России, ФСБ России, Минобороны России, СВР России, МИД России, ФСИН России, ФТС России[1], каждый из которых действует в пределах своей компетенции.

В случае выявления предусмотренных Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» обстоятельств, которые являются основанием для принятия решения о нежелательности пребывания, территориальные органы (подразделения) уполномоченных федеральных органов исполнительной власти представляют в соответствующий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти материалы, подтверждающие данные обстоятельства.

В случае принятия решения о нежелательности пребывания, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти незамедлительно информирует об этом соответствующий территориальный орган (подразделение), представивший материалы (например, ФСБ России выносит решения о нежелательности пребывания на террито-

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 14.01.2015 г. № 12 (ред. от 13.10.2017) «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

рии Российской Федерации лицам, которые могут быть опасны для общественного порядка и безопасности на территории Российской Федерации).

Территориальный орган (подразделение) уполномоченного федерального органа исполнительной власти незамедлительно доводит решение о нежелательности пребывания до сведения лица, в отношении которого оно принято, в случае пребывания (проживания) этого лица на территории Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, принявший решение о нежелательности пребывания, направляет в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности, представление для ведения учета лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешен.

При организации контроля за исполнением вынесенных решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные принимать такие решения, осуществляют межведомственное взаимодействие на основе принятых Регламентов.

В условиях нестабильности в международных отношениях Российская Федерация вынуждена своевременно реагировать на межгосударственные отношения не только наших соседей, но и остальных государств. Данная необходимость влечет за собой соответствующие изменения и дополнения действующего законодательства в различных сферах общественной жизни. В частности, эти изменения касаются нормативных правовых актов, которые регулируют режим пребывания иностранных граждан на территории государства.

В настоящее время вступают в силу изменения в Закон о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Эти изменения направлены на реализацию Постановления Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 г. № 22-П по делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», согласно которому указанные положения признаны не соответствующими Конституции

РФ. Уточняются понятия «место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» и «сторона, принимающая иностранного гражданина или лицо без гражданства в Российской Федерации».

Вместе с тем, установлен перечень мест, где иностранный гражданин может быть поставлен на учет по месту своего пребывания, а именно: по адресу жилого помещения, не являющегося его местом жительства, но в котором иностранный гражданин проживает фактически; по адресу гостиницы или иной организации, которые оказывают гостиничные услуги, в том числе в данный список включены санатории, дома отдыха, пансионаты, детские оздоровительные лагеря, турбазы, кемпинги и иные помещения, в которых он фактически проживает; либо по адресу медицинских организаций для оказания медицинской помощи в дневных стационарных условиях, в которых он содержался либо содержится, в том числе, лицам без определенного места жительства,

Подводя итог, можно сделать вывод, что миграционная политика Российской Федерации становится более взвешенной, эффективной и соответствующей общемировым тенденциям противодействия негативным факторам неконтролируемой или излишне либеральной позиции в отношении внешней миграции. Совершенствуя нормативную правовую основу административного выдворения, депортации и реадмиссии иностранных граждан, российское законодательство, в определенной степени, делает интересы собственных граждан более защищенными, в том числе, и с позиции криминальных проявлений со стороны тех категорий иностранных граждан, которые не имеют законных средств к существованию, склонны к совершению правонарушений и преступных деяний, а также имеют негативное отношение как в целом к Российской Федерации, так и к ее гражданам, в частности[1].

[1] Горохова С.С. Новеллы законодательства о въезде и выезде из Российской Федерации // Современный юрист. 2016. № 1 // СПС КонсультантПлюс.

Ремень безопасности как средство пассивной защиты участников дорожного движения

П.Г. Андреев[1]

Автомобильный ремень безопасности предназначен для предотвращения или минимизации травм человека, получаемых в результате столкновения с жесткими элементами, путем удержания пассажира или водителя на месте. Согласно статистическим данным использование ремней безопасности предупреждает смертельные повреждения в 75 случаях из 100.

Степень опасности нахождения непристегнутым в автомобиле при его движении во время удара такова, что при лобовом ударе в зависимости от скорости наезда люди получают такие же повреждения, как и при падении на твердое основание с различной высоты: 40 км/ч – 6,3 м, 60 км/ч – 14 м, 80 км/ч – 25 м. Для тех же, кто бывает пристегнут ремнями безопасности, деформирующийся бампер автомобиля является той «мягкой подушкой», которая гасит кинетическую энергию при наезде. При больших скоростях польза их заметно снижается, но и в этом случае считается, что риск получить травму в 2 раза меньше, чем у тех, кто не был пристегнут.

Никто не отменяет тот факт, что эффективность ремня безопасности находится в прямой зависимости от местонахождения человека в салоне автомобиля и вида дорожно-транспортного происшествия – фронтального, бокового удара, опрокидывания. При ударе «лоб в лоб» использование ремня снижает вероятность гибели водителя в 2,3 раза, при боковом – в 1,8 раза, а при опрокидывании – в 5 раз. Стоит отметить, что у водителя в большинстве случаев столкновений травмы бывают менее тяжелые, чем у пассажиров, сидящих на переднем сиденье. Это связано с тем, что водитель раньше замечает опасность, и интуитивно предпринимает меры к своему спасению, подставляя под удар правую сторону автомобиля. Во время опрокидывания же человек получает более тяжелые травмы, если не пристегнут ремнями.

Отношение к ремням безопасности при их введении в эксплуатацию разнилось. Одни считали, что данное положение – это не что

[1] Преподаватель кафедры ОД ГИБДД Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова. © *Андреев П.Г., 2018.*

иное, как «очередное наступление на свободы и права человека». Другие настаивали на том, что ремень безопасности может выступать пособником гибели человека, когда при ДТП происходит возгорание автомобиля. Немедленное оставление транспортного средства и выход из него в данном положении является более безопасным. К тому же существует ряд ситуаций, в которых рекомендуется отказаться от использования ремня безопасности. Например, это передвижение по ледяной переправе, во время которого не только не стоит пристегиваться, но следует даже приоткрыть двери.

В свою очередь и автопроизводители не выказывали особого желания включать в состав конструкции автомобиля ремни безопасности. Это влекло за собой дополнительные траты на производство, что поднимало, в свою очередь, стоимость транспортного средства и влекло за собой необратимое падение спроса на автомобиль как на товар; следовательно, объемы продаж падали. Для выхода из данной ситуации конструкторы пробовали заменить ремни на подушку безопасности, что впоследствии показало неполноценность данной инновации, а вот в сочетании с ремнями они достаточно серьезно повышают безопасность.

Спустя некоторое время человеческое мышление, преодолев рамки консерватизма, пришло к выводу об эффективности ремней безопасности, и число сомневающихся в этом не превышает на данный момент 5%. В то же время стало выясняться, что ремни безопасности не то, что не всегда могут спасти человеческую жизнь, но и могут поспособствовать гибели. Случаи эти тщательно исследовались, и в конечном итоге выяснилось, что гибель наступала из-за неправильного использования ремня или из-за несовершенства его конструкции. Тогда же выяснился и еще один факт – ремни наиболее эффективны на небольших скоростях.

Таким образом, ремни безопасности – одно из самых «старых», но при этом эффективных средств предотвращения травмирования, то есть они относятся к пассивной системе безопасности.

В современных автомобилях ремни устанавливаются на всех сиденьях, рассчитанных по максимальному количеству лиц, находящихся внутри, а конструкция представляет собой саморегулирующееся устройство, дающее седоку полную свободу движения и, в то же время, надежно фиксирующие тело в момент столкновения. Конечно од-

ному ремню, каким бы совершенным он ни был, не справиться с выполнением всего комплекса задач по обеспечению безопасности водителя и пассажиров автомобилей, поэтому данная пассивная система включает в себя и другие компоненты, которые в совокупности и делают современный автомобиль таким, какой он есть.

В цивилизованных странах применение ремней безопасности является обязательным условием, а за не соблюдение данного положения водители и пассажиры подвергаются штрафам. Так, в соответствии со статьей 12.6 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) на водителя за отсутствие у него ремня безопасности, а также за непристегнутых пассажиров, накладывается наказание в размере 1000 рублей. При этом сумма штрафа остается неизменной и независимой от количества непристегнутых лиц, находящихся в транспортном средстве, а водитель может подвергаться данному наказанию неоднократно в течение дня, вплоть до момента устранения данного нарушения. Кроме того, согласно статье 12.29 КоАП, наказание несут и все непристегнутые ремнями безопасности пассажиры в виде штрафа в размере 500 рублей или письменного предупреждения.

Еще одним значимым этапом в становлении системы пассивной безопасности является введение специального детского удерживающего устройства, т.к. стандартный для всех видов транспортных средств ремень безопасности не может обеспечить в полной мере защиту от повреждений, возникающих во время дорожно-транспортных происшествий. КоАП РФ предусматривает наказание за нарушение правил перевозки детей, когда дети младше 12 лет во время езды на переднем сидении должны находиться в специальном детском устройстве, обеспечивающем их безопасность. При перевозке на заднем сидении, они должны находиться либо в автомобильном детском кресле, либо быть пристегнутыми с помощью другого устройства, обеспечивающего их безопасность. Соответственно ст. 12.23 КоАП РФ предусматривает наказание за нарушение данного положения в виде штрафа в размере 3000 рублей и накладывается на водителя, т.к. субъектом административного правонарушения может быть лицо, достигшее 16-летнего возраста. Разработка и совершенствование ремней безопасности не стоит на месте. Активно ведутся разработки в этом направлении. Современные автомобили в большинстве своем уже оснащены

специальной системой оповещения, которая срабатывает при движении автомобиля с непристегнутым ремнем безопасности. Преднатяжители, введенные в эксплуатацию не так давно, уже не являются последней технологией. В настоящее время к тому же ведутся разработки лент, которые действуют еще и как подушки. Суть сводится к тому, что при ударе она наполняется газом, благодаря чему площадь контакта тела с лямкой увеличивается, что способствует лучшему распределению нагрузки и снижению травмирования.

Таким образом, рассматривая данный вопрос с разных сторон, неуклонно возвращаемся к такому положению, что пристегнутый при движении транспорта ремень безопасности способен уберечь водителя и пассажира от травм либо летального исхода. Некоторая часть водителей не пристегиваются, обосновывая это наличием подушек безопасности. Однако, при отсутствии ремня, подушка не только бесполезна, она может еще больше навредить, т.к. при столкновении либо резком торможении, тело человека по инерции направляется вперед с большой силой. Если ремни безопасности пристегнуты, то тело удерживается на месте, однако голова и шея не закреплены, что может привести к серьезным травмам. Именно здесь работает подушка безопасности, которая фиксирует голову, сводя к минимуму весомую нагрузку на шейный отдел позвоночника. В случае отсутствия ремней безопасности, тело человека отталкивается от подушки безопасности и с огромной силой ударяется об какую-либо деталь автомобиля. Это неминуемо приводит к серьезным травмам. Поэтому стоит помнить, что подушки безопасности не заменяют ремни, а лишь дополняют их.

Деятельность органов внутренних дел по профилактике суицидов среди несовершеннолетних в городе Москве

М.В. Андреянов[1]

По данным Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ) ежегодно более 800 тысяч человек сводят счеты с жизнью, примерно каждые 40 секунд в мире один человек совершает самоубийство[2], множество людей совершают попытки самоубийства.

Федеральная служба государственной статистики в сборнике «Демографический ежегодник России»[3] опубликовала сведения о числе умерших в Российской Федерации от внешних причин смерти за 2017 год, которые составили 138 784 человек (153 517 человек за 2016 год). Из причин смерти по внешним причинам, первое место по количеству занимает суицид – 20 055 человек за 2017 год (22 839 человек за 2016 год, по данным Следственного комитета России, в 2016 году 720 подростков покончили жизнь суицидом).

Конечно, это намного меньше, чем, скажем, в 1974 году (44 767 человек) или 1988 году (35 664)[4], но согласно данным ВОЗ все же превышает среднемировой уровень[5].

На наш взгляд проблема суицидальных проявлений среди несовершеннолетних требует повышенного внимания, это явление имеет негативный характер, как для близких суицидента, так и для общества в целом.

Эффективность профилактики суицидальных проявлений среди несовершеннолетних во многом зависит от слаженных мер различных государственных органов. Необходимо проводить работу в данном направлении комплексно на федеральном уровне.

---

[1] Научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», майор полиции. © *Андреянов М.В., 2018.*

[2] Информационный бюллетень (сентябрь, 2016). Размещен на официальном сайте Всероссийской организации здравоохранения. Режим доступа. – URL: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs398/ru/ (дата обращения: 01.09.2017).

[3] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/.

[4] Молодежь СССР. Статистический сборник / Госкомстат СССР. М.: Информцентр Госкомстата СССР, 1989. С. 77–80.

[5] http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/full_ ru.pdf?ua=1.

В современных условиях особую актуальность приобрела проблема влияния на детей информационно-телекоммуникационной сети Интернет. С прошлого года на территории Российской Федерации широкий общественный резонанс вызвало распространение в подростковой среде так называемых «групп смерти» и игр суицидальной направленности, наибольшее количество которых зарегистрировано в социальных сетях: «ВКонтакте», «Одноклассники», «Facebook».

В городе Москве сотрудники Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве (далее – ГУ МВД России по г. Москве) на основании нормативных правовых актов Российской Федерации, во исполнение директивных распоряжений Министерства внутренних дел Российской Федерации в целях обеспечения соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних осуществляют их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявляют несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении.

ГУ МВД России по г. Москве для достижения вышеуказанных целей, выработки комплекса мер, направленных на профилактику суицидов среди несовершеннолетних, был проведен мониторинг ситуации суицидального поведения на территории г. Москвы и анализ причин совершения подростками суицидов в 2017 году:

Причины суицида	***Количество***
Неразделенная любовь	28
Конфликты в семье	18
Проблемы в школе (в том числе связанные со сдачей ЕГЭ)	1
Психические заболевания (умственная отсталость, нервозы, депрессии)	12
Ссоры с друзьями, родственниками	13
Привлечение к себе внимания	15
В результате употребления наркотических, психотропных веществ, спиртных напитков	4
Влияние интернет-сайтов (участие в группах «смерти» и т.п.)	15
Прочие	18

С учетом важности данной проблемы в Москве проводились различные межведомственные мероприятия: форумы, совещания, «круг-

лые столы», где обсуждались вопросы влияния опасных игр в социальных сетях «Синий кит», «Беги или умри» и т.д.

В рамках межведомственного сотрудничества ГУ МВД России по г. Москве осуществляет взаимодействие с «Научно-практическим центром психологического здоровья детей и подростков им. Г.Е. Сухаревой Департамента здравоохранения города Москвы» (далее – ГБУЗ «НПЦ ПЗДП им. Г.Е. Сухаревой ДЗМ», Центр). В частности, для повышения эффективности профилактики суицида среди несовершеннолетних организован обмен информацией между ГУ МВД России по г. Москве и данным Центром.

Так по данным ГБУЗ «НПЦ ПЗДП им. Г.Е. Сухаревой ДЗМ» в Центр поступило:

в 2017 году – 4462 ребенка, из них 801 с суицидальными проявлениями (17,95%);

в 2016 году – 4730 детей, из них 660 с суицидальными проявлениями (13,95%);

в 2015 году – 4497 детей, из них 409 с суицидальными проявлениями (9,09%);

в 2014 году – 4576 ребенка, из них 262 с суицидальными проявлениями (5,73%).

Подавляющее большинство детей, поступивших в 2017 году в ГБУЗ «НПЦ ПЗДП им. Г.Е. Сухаревой ДЗМ», госпитализировано экстренно (80,5%), в том числе бригадами скорой неотложной медицинской помощи, часть детей переведены из других стационаров после консультации специалистами Центра. Большую часть из них составили девочки (65,4%), однако завершенные суициды чаще наблюдались у мальчиков. По возрасту преобладали подростки 14–17 лет, суицидальное поведение у детей до 11 лет встречалось относительно редко.

Суицидальное поведение у подростков было представлено преимущественно суицидальными мыслями – 326 человек (40,7%), суицидальными угрозами шантажного характера – 192 ребенка (23,97%), «шантажно-демонстративными» суицидальными попытками – 161 человек (20,1%), наиболее редко отмечались истинные суицидальные попытки – 122 (15,2%) ребенка, из них 43 (5,4%) повторные. Методы совершения суицидальных попыток включали отравление, падение с

высоты, использование колюще-режущих предметов, самопорезы, самоудушение, повешение, автотравму.

Проведенный анализ причин суицидальных попыток несовершеннолетними за последние года, позволяет выделить следующие проблемы:

проблемы во взаимоотношениях с родителями, которые зависят от степени понимания ими своих детей, сопереживания, нормативности отношений;

проблемы во взаимоотношениях со сверстниками – общение с друзьями (наличие близкого друга, принадлежность к неформальному объединению), межполовое общение;

проблемы в школе, которые чаще связаны с личностью учителя (авторитарный или попустительский), социометрическим статусом подростка в классе (лидер, изгой), личностными отношениями к успеваемости, фактором жизненных перспектив.

Одним из факторов, способствующих совершению суицидов несовершеннолетними, является их саморазрушающее поведение, связанное с употреблением алкоголя, наркотиков, иных психотропных веществ. Также на суицидальное поведение молодежи оказывает влияние имеющаяся в сети Интернет информация, в том числе различного рода компьютерные игры.

По всем фактам самоубийств (попыток) проводятся проверки, направленные на установление причин таких действий. Кроме того, в постоянном режиме осуществляется углубленное изучение интернет-пространства на предмет установления сайтов, страниц и групп в социальных сетях, носящих деструктивный характер, пропагандирующих суицид среди подростков, а также сведений о создателях, администраторах и пользователях указанных групп и сайтов, для чего привлекаются психологи Городского психолого-педагогического центра Департамента образования г. Москвы, представители общественных объединений и волонтеры.

В городе создана постоянно действующая рабочая группа по профилактике негативных проявлений среди обучающихся образовательных организаций системы Департамента образования г. Москвы, на которой рассматриваются различные проблемные вопросы, в том числе связанные с суицидальными проявлениями. Так, на базе ГБОУ

СОШ № 399 в 2017 году организован и проведен круглый стол на тему: «Организация профилактической работы органами и учреждениями системы профилактики по предотвращению суицидальных проявлений среди несовершеннолетних разных возрастов» с участием представителей субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: образовательных учреждений г. Москвы, центра профилактики зависимого поведения филиала ГБУЗ «МНПЦ Наркологии ДЗМ», сотрудников органов внутренних дел, специалистов психиатрических отделений, единого центра защиты детей ГБУЗ «НПЦ ПЗДП им. Г.Е. Сухаревой ДЗМ» (филиал «Телефона неотложной психологической помощи» ГБУ «Московской службы психологической помощи населению»), 26.02.2018 в ГБУ ЦПСиД «Красносельский» проведен круглый стол на тему: «Профилактика негативных проявлений среди детей и подростков, организация комплексной работы с трудными подростками», где одним из рассматриваемых вопросов являлась «Ранняя профилактика суицидального поведения несовершеннолетних, постсопровождение несовершеннолетних совершивших попытку суицида».

Кроме этого, уполномоченным по правам ребенка в г. Москве в августе и в октябре 2017 года проведены рабочие совещания совместно с представителями УУР, УОДУУП и ПДН и БСТМ ГУ МВД России по г. Москве, Департаментов образования, труда и социальной защиты населения города Москвы, на которых рассмотрены вопросы об оказании содействия в разработке механизма реабилитации подростков, попавших под влияние пропаганды суицида в сети Интернет.

В целях предупреждения возможных попыток суицида среди несовершеннолетних проводится информационно-просветительская работа в образовательных организациях города Москвы. Регулярно ведутся разъяснительные беседы с администрациями учебных заведений и родителями обучающихся о существующих потенциальных угрозах, исходящих от сайтов в сети Интернет, вовлекающих несовершеннолетних в закрытые «группы смерти», способах выявления фактов вовлечения детей в запрещенные группы, признаках, указывающих на склонность детей к суицидам. В 2017 году в образовательных учреждениях города Москвы инспекторами по делам несовершеннолетних проведе-

но 24372 лекции и беседы с учащимися и родителями по правовой пропаганде, в том числе по профилактике подростковых суицидов.

На основании приказов МВД России в постоянном режиме сотрудниками БСТМ ГУ МВД России по г. Москве осуществляется мониторинг сети Интернет на предмет выявления деструктивных и суицидальных групп, осуществляется обмен информацией между региональными подразделениями органов внутренних дел, а также с АНО «Интернациональным центром спасения детей от киберпреступлений». УУР совместно с БСТМ, УОДУУП и ПДН ГУ МВД России по г. Москве проводятся мероприятия, направленные на установление лиц, создающих и осуществляющих администрирование групп деструктивного характера и пропагандирующих суицид среди подростков в социальных сетях, с целью их привлечения к уголовной ответственности[1].

Учитывая опыт практической деятельности, полагаем, что к снижению количества суицидов среди несовершеннолетних могли бы привести изменения в законодательстве Российской Федерации. К примеру, в рамках осуществления контроля инфраструктуры и сетевых ресурсов необходимо разработать и установить порядок регистрации в социальных сетях с использованием портала государственных услуг Российской Федерации (www.gosuslugi.ru), для регистрации на котором необходимо получить подтвержденную учетную запись. Для предотвращения мошеннических действий со стороны третьих лиц от имени регистрируемого сервисом предлагается несколько способов получения активационного кода через подтверждение личности.

Кроме того, анализ практики показывает, что правонарушители для ведения деструктивной деятельности, регистрации в социальных сетях с последующим созданием «групп смерти», страниц, на которых пропагандируется суицид, в сети Интернет использовали мобильные средства связи не персонифицированными SIM-картами или оформленными на третьих лиц (корпоративных, физических лиц, установочные данные которые не соответствуют действительности).

В связи с этим, считаем необходимым, разработать меры по блокированию аккаунтов в сети Интернет, созданных при помощи неперсонифицированных идентификационных модулей абонента (SIM-карты).

---

[1] Информационное письмо ГУ МВД по городу Москве (исх. № 70/2/50 от 02.04.2018).

Несмотря на то, что ГУ МВД России по г. Москве выполняет значительную работу по профилактике суицида, полагаем, что этого недостаточно, поскольку профилактика суицида среди несовершеннолетних является одной из важных, социально значимых и актуальных задач, ее решение требует объединения усилий сотрудников полиции с сотрудниками медицинских и психологических служб, научного сообщества, органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, представителей социальной и педагогической сфер.

Правовое регулирование приостановления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

С.Г. Антонова[1]***,***
Е.Р. Турская[2]

Административный надзор как правовой институт был введен в 1996 году Указом Правительства СССР от 26.07.19966 года «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Изначально, к лицам, которые подпадали под административный надзор относились только те лица, которые были особо опасными рецидивистами и своим поведением демонстрировали упорное нежелание становиться на путь исправления, продолжая антиобщественный образ жизни, не смотря на предупреждения и ограничения.

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы – представляет собой систему временных принудительных мер, выряжающихся в контроле и наблюдении за соблюдением определенной категорией лиц, административных ограничений, установленных в отношении них судом, соблюдение которых осуществляется полицией.

---

[1] Преподаватель кафедры административного права и АСД ОВД Дальневосточного юридического института МВД России, г. Хабаровск. © *Антонова С.Г., 2018.*

[2] Старший преподаватель кафедры административного права и АСД ОВД Дальневосточного юридического института МВД России, г. Хабаровск. © *Турская Е.Р., 2018.*

Правоохранительная практика свидетельствует о том, что осуществление индивидуальной работы с лицами, ранее судимыми, за совершение преступлений представляет собой направление профилактики повторной преступности. Индивидуальное профилактическое воздействие на лиц, освобожденных из мест лишения свободы, это один из наиболее действенных методов предупреждения совершения ими преступлений и правонарушений.

Одной из мер профилактического воздействия на лиц криминальной направленности является административный надзор.

6 апреля 2011 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».[1] Главной причиной принятия указанного закона явился высокий уровень повторной преступности. С целью снижения тенденции роста преступлений, совершенных при рецидиве, законодателем были дополнены меры предупреждения административным надзором.

Вышеуказанный федеральный закон содержит понятие административного надзора, определяя его как наблюдение органами внутренних дел за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных ему судом временных ограничений прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей. Главная цель административного надзора заключается в предупреждении совершения преступлений и других правонарушений лицами, в отношении которых установлен надзор. Основной задачей административного надзора является защита общественных и государственных интересов.

Административный надзор устанавливается только судом в отношении лиц, достигших возраста восемнадцати лет, которые освобождаются или освободились из мест лишения свободы и имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение преступлений в отношении несовершеннолетних; при рецидиве преступлений, а также за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. При этом надзор устанавливается за указанными лицами лишь при соблюдении следующих условий: если в период отбывание наказания в местах лишения свободы лицо злостно нарушало установленный порядок отбыва-

[1] Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ ««Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

ния наказания, либо когда лицо, уже отбывшее наказание в течение одного года совершил два и более административных правонарушений, посягающих на здоровье населения, общественную нравственность, общественный порядок, общественную безопасность, против порядка управления.

Не зависимо от указанных условий предусмотрено обязательное введение административного надзора за лицами, совершившими преступления при опасном и особо опасном рецидиве; преступления против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетнего, а также за лицами, осужденными к лишению свободы за преступления, которые они совершили в период нахождения под административным надзором и направлены к месту отбывания наказания. Кроме того, суд обязан установить надзор в отношении совершеннолетних лиц, страдающих расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, которые совершили преступления против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцати лет.

При установлении административного надзора судом в отношении поднадзорных вводятся административные ограничения, которые могут заключаться в запрете на пребывание в определенных местах, на посещении массовых мероприятий, а также запрете покидать место жительства, место фактического нахождения в определенное время суток, запрете выезда за установленную территорию. Лицо, в отношении которого установлен административный надзор обязан являться в орган внутренних дел по месту жительства или фактического нахождения от одного до четырех раз в месяц. Территориальные органы МВД России обязаны осуществлять административный надзор в порядке, предусмотренном приказом МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[1] и проводить систематическое наблюдение за тем, как поднадзорное лицо соблюдает административные ограничения, установленные ему судом.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения

[1] Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

свободы»[1] установлены сроки осуществления административного надзора, которые могут составлять от одного года до трех лет, но не свыше срока, предназначенного для погашения судимости.

Сроки надзора могут быть продлены или приостановлены. Указанным Федеральным законом и Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[2] определено, что срок административного надзора продлевается судом на основании заявления органа внутренних дел если поднадзорный в течении одного года совершил два и более административных правонарушения, против порядка управления, общественного порядка и общественной безопасности, а также посягающих на здоровье граждан и общественную нравственность. При этом приложением № 6 к приказу МВД России от 8 июля 2011 г. № 818[3] определен бланк заявления и продлении срока административного надзора.

Правовое регулирование приостановления административного надзора складывается другим образом. Так, основаниями для приостановления сроков административного надзора являются: заключение лица под стражу, в отношении которого осуществляется надзор под стражу, осуждение, признание его безвестно отсутствующим или объявление в розыск. После того как будут устранены обстоятельства приостановления, течение сроков продолжается. Однако, законодательством РФ не установлено в каком порядке будет продолжаться течение сроков административного надзора после того как отпали основания его приостановления. Учитывая, что течение срока административного надзора продолжается после того как отпали основания приостановления, надо понимать, что течение срока административного надзора продолжиться на такой период времени, который будет равен сроку приостановления. Однако, необходимо иметь в виду, что со-

---

[1] Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ ««Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[2] Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[3] Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

гласно ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ[1] административный надзор прекращается, когда погашается или снимается судимость, после чего поднадзорное лицо снимается с учета органа внутренних дел. При таких обстоятельствах, если основания приостановления были устранены незадолго до погашения или снятия судимости поднадзорного лица, дальнейшее течение срока административного надзора возможно только до срока погашения или снятия судимости. Тогда это означает, что срок административного надзора, исчисляемый годами, месяцами не будет соблюден, если он приостанавливался за розыском поднадзорного лица, и фактически данное лицо сможет уклонится от исполнения административных ограничений на тот период времени, когда он умышленно скрывался от органов внутренних дел.

На основании изложенного, считаем необходимым внести в ст. 9 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» изменения, касающиеся оснований прекращения административного надзора, связанных с погашением и снятием судимости, отразив в них качестве исключения приостановление срока административного надзора в связи с розыском поднадзорного лица.

Проблемы привлечения несовершеннолетних к административной ответственности по делам об административных правонарушениях в сфере охраны здоровья и нравственности

Л.Б. Антонова[2]

Законодательство об административной ответственности предусматривает в качестве задач охрану здоровья граждан, защиту общественной нравственности от совершения противоправных деяний, в том числе и совершенных несовершеннолетними, и их предупреждение.

---

[1] Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

[2] Старший преподаватель кафедры административного права Воронежского института МВД России. © *Антонова Л.Б., 2018.*

Административная ответственность за побои, в том числе нанесенные подростками, достигшими 16-ти летнего возраста, закреплена федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ[1] в относительно новой статье 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законодатель не посчитал необходимым дать дефиницию понятий «побоев» и «иных насильственных действий», хотя понятно, что побои являются разновидностью насильственных действий, и нет смысла отделять их друг от друга – и те, и другие могут причинять лицу физическую боль.

Полномочия по составлению протоколов по данной статье в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ возложены на должностных лиц ОВД, в частности, инспекторы по делам несовершеннолетних (п. 1.3.4 ч. 1 приказа МВД России от 30 августа 2017 г. № 685[2]).

Рассмотрение дел о побоях, совершенных несовершеннолетними, производится районными (городскими), районными в городах комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ). Но санкция статьи 6.1.1 предусматривает наложение на виновного альтернативных санкций, а именно: административный штраф, либо административный арест, либо обязательные работы.

Закон указывает на возможность взыскания штрафа с лица, не достигшего восемнадцатилетнего возраста, но в случае отсутствия у него самостоятельного заработка штраф будут оплачивать родители (п. 2 ст. 32.2 КоАП РФ). Административный штраф достаточно большой – до тридцати тысяч рублей. Российский законодатель не предусматривает какое либо ограничение суммы штрафа для несовершеннолетних.

---

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» : федер. закон от 03 июля 2016 г. № 326-ФЗ // Офиц. интернет-портал правовой информации : http://www.pravo.gov.ru. 2016. 4 июля.

[2] О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание : приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2017. 20 окт.

С нашей точки зрения, в данном случае полезен опыт казахского законодателя, который указывает в КоАП РК[1], что размер административного штрафа, налагаемого на несовершеннолетнего не может превышать десяти месячных расчетных показателей независимо от размера штрафа (ч. 1 ст. 66 КоАП РК), предусмотренного статьей Особенной части КоАП РК, то есть на сегодня чуть больше 4 000 рублей в пересчете на российскую национальную денежную систему.

Что касается назначения обязательных работ несовершеннолетнему лицу, то согласно части 1 статьи 3.13 КоАП РФ исключительно судья вправе назначить данную меру ответственности. В тоже время по общему правилу административные дела в отношении несовершеннолетних рассматривают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Подпункт «ж» пункта 3 Разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 24 марта 2005 г. [2] говорит о том, что в соответствии со статьей 23.2 КоАП РФ административные дела, которые совершены деликтоспособными несовершеннолетними (в том числе дела, указанные в частях 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ), рассматриваются КДН и ЗП в рамках их компетенции. Так как назначение обязательных работ это компетенция только суда, то в соответствии с ч. 2 ст. 23.1 и п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ дело о данном административном правонарушении разрешено передать КДН и ЗП на рассмотрение судьи.

Но в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ в перечне составов правонарушений, которые подлежат рассмотрению судьями, статья о побоях не включена в связи с передачей дела судье уполномоченным органом или должностным лицом. Следовательно, КДН и ЗП не могу предоставить на рассмотрение судьи дела, связанные с побоями. Таким образом, мы говорим о невозможности в настоящее время по статье 6.1.1 КоАП РФ назначения наказания в качестве обязательных работ несовершеннолетнему лицу, что было бы более эффективной мерой.

---

[1] Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V // Казахстанская правда. – 2014. – 12 июля.

[2] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 // Рос. газ. – 2005. – 19 апр.

Что касается проституции несовершеннолетних, то следует отметить, что не все случаи занятия ими проституцией получают соответствующую правовую оценку в правоприменительной практике из-за неправильного составления протокола об административном правонарушении. К примеру, анализ материалов судебной практики применения ст. 6.11 КоАП «Занятие проституцией» показывает ошибки правоприменителей, когда к ответственности по этой статье привлекают в отсутствие достаточных доказательств того, что вступление в половую связь происходило на платной основе. Однако низкая эффективность данной нормы связана не только с неправильным ее применением, но и ее явным несовершенством, которое проявляется в отсутствии легального определения самого феномена проституции. Уже давно назрела необходимость разработки и нормативного закрепления этого понятия с тем, чтобы обеспечить единообразие и отсутствие ошибок в применении этой актуальной для нашего времени нормы. При этом следует учитывать нормы международного права[1], в котором занятие несовершеннолетним проституцией считается тождественным его сексуальной эксплуатации. Между тем, в нашей стране согласно статье 6.11 КоАП РФ несовершеннолетний, который достиг шестнадцати лет, за занятие проституцией преследуется наравне со взрослыми в административном порядке. Слабая результативность борьбы с проституцией во многом является результатом несовершенной системы административно-правовых норм в этой сфере и не должного противодействия ей сотрудниками полиции. В 2017 году всего было выявлено правонарушений по ст. 6.11 КоАП РФ по России – 9 576, из них подразделениями ПДН – 43, а правонарушений, совершенных несовершеннолетними – всего 26.

Таким образом, действующее правовое регулирование ответственности несовершеннолетних за совершение правонарушений, посягающих на здоровье и общественную нравственность на примере ст. 6.1.1 и 6.11 КоАП РФ имеет явные резервы для дальнейшего совершенствования.

---

[1] Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений от 25 октября 2007 г. и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии от 25 мая 2000 г.

Административно-правовые меры обеспечения промышленной безопасности

Н.В. Артемьев[1]

Практически все промышленные объекты, созданные к настоящему времени, соединяют в себе два противоположных момента. Во-первых, они представляют собой основу для создания благ, удовлетворяющих весь спектр наших потребностей, во-вторых, они являются источниками опасности для человека по причине использования в своей деятельности опасных веществ, организации сложных и масштабных энергетических процессов. Наряду с воздействием чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера любой промышленный объект может быть потенциальной целью террористического воздействия. В связи с этим вопросы обеспечения промышленной безопасности, регламентации деятельности промышленных предприятий, организации контроля и надзора, реализации мер административно-правового характера в настоящее время представляют значительный интерес и являются весьма актуальными.

Действующая система обеспечения промышленной безопасности производственных объектов, в частности опасных производственных объектов все еще не совершенна. По данным Ростехнадзора в 2017 г. данной федеральной службой было проведено 130 228 проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, при этом число выездных проверок составило 123 614. В результате было выявлено 1 019 753 правонарушения по которым возбудили 49 829 дел об административных правонарушениях и наложили 77 934 административных наказания общей суммой наложенных штрафов 2 454 107 тыс. руб.[2]

Нормативное правовое регулирование административной ответственности в различных отраслях промышленности современной России претерпело значительные изменения. Принятый в начале третьего тысячелетия Кодекс Российской Федерации об административных

---

[1] Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор экономических наук, доцент. © *Артемьев Н.В., 2018.*

[2] Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) URL: http://www.gosnadzor.ru/activity/control/rates/control_12month_2017/Форма%201-контроль% 20за %2012%20мес.%202017.xls (дата обращения 17.07.2018).

правонарушениях содержит специальную главу, регламентирующую ответственность за правонарушения в рассматриваемой области – главу 9 «Административные правонарушения в промышленности, строительстве, энергетике». В связи с этим из значительного числа федеральных законов обоснованно исключены соответствующие нормы об административной ответственности, а региональные нормы были приведены в соответствие с действующим Кодексом.

Наряду с этим правовая регламентация отношений в области промышленной безопасности, возникающих в процессе деятельности опасных производственных объектов, осуществляется Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», иными федеральными законами и нормативно-правовыми актами в области промышленной безопасности. Прежде всего, среди них стоит указать Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», Постановление Правительства РФ от 24 ноября 1998 года № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов».

КоАП РФ содержит значительный перечень возможных правонарушений и соответствующие им санкции. К наиболее значимым, по нашему мнению, можно отнести следующие (табл. 1).

Таблица 1

Административные нарушения в сфере промышленности и ответственность за них (гл. 9 КоАП РФ)

Наименование правонарушения	***Размеры штрафа или иного воздействия***	***Основание***
Административные нарушения в сфере промышленности		
Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов	– для граждан – от 2000 до 3000 руб.; – для должностных лиц – от 20 000 до 30 000 руб. или дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года; – на юридических лиц – от 200000 до 300000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток	ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ

Нарушение требований промышленной безопасности к получению, использованию, переработке, хранению, транспортировке, уничтожению и учету взрывчатых веществ на опасных производственных объектах	– для граждан – от 4000 до 5000 руб.; – для должностных лиц – от 30000 до 40000 руб. или дисквалификация на срок от одного года до полутора лет; – для юридических лиц – от 300000 до 400000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток	ч. 2 ст. 9.1 Ко-АП РФ
Грубое нарушение требований промышленной безопасности или грубое нарушение условий лицензии на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов	– для должностных лиц – от 40 000 до 50 000 руб. или дисквалификация на срок от одного года до двух лет; – для юридических лиц – от 500 000 до 1 000 000 руб. или приостановление деятельности на срок до 90 суток	ч. 3 ст. 9.1 Ко-АП РФ
Дача заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния	– для должностных лиц – от 20 000 до 50 000 руб. или дисквалификация на срок от шести месяцевдо двух лет; – для юридических лиц – от 300 000 до 500 000 руб.	ч. 4 ст. 9.1 Ко-АП РФ
Нарушение обеспечивающих безопасность жизни и здоровья людей, сохранность имущества, охрану окружающей среды правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин, прицепов к ним, оборудования...	– для граждан в размере от 100 до 300 руб. или лишение права управления транспортными средствами на срок от трех до шести месяцев; – для должностных лиц – от 500 до 1000 руб.	ст. 9.3 Ко-АП РФ
Использование объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия в целях, не связанных с хранением и уничтожением химического оружия, утилизацией и захоронением отходов, образующихся в процессе уничтожения химического оружия	– для должностных лиц – от 2000 до 4000 руб.; – для юридических лиц – от 30 000 до 40 000 руб.	ст. 9.20 Ко-АП РФ

Как видно из представленной таблицы, ответственность наступает, прежде всего, при нарушении установленных требований. Под требованиями промышленной безопасности понимаются условия, ограничения, запреты и другие бесспорные требования, содержащиеся в федеральных законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации, а также различных нормативно-технических документах. Соблюдение данных положений подчинено необходимости обеспечения промышленной безопасности.

Согласно статье 9 закона № 116-ФЗ, содержащей требования промышленной безопасности, организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности, подлежащего лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также соблюдать требования по обеспечению безопасности опасного производственного объекта.

На основании данных требований, в интересах соблюдения промышленной безопасности деятельность рассматриваемых организаций должна соответствовать установленным нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и их последствий, экологической безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны труда, охраны окружающей природной среды, безопасности строительства, пожарной безопасности, а также требованиям государственных стандартов. В связи с этим статья 9.1 КоАП РФ содержит перечень формальных составов административных правонарушений, состоящих в нарушении требований соблюдения промышленной безопасности или условий, содержащихся в порядке лицензирования деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, а также иных требований промышленной безопасности к получению, переработке, использованию, хранению, транспортировке, учету и уничтожению взрывоопасных веществ на опасных производственных объектах, полный перечень которых содержится в приложении 1 к Федеральному закону № 116-ФЗ.

Объективной стороной данных правонарушений является несоблюдение условий, ограничений, запретов и иных обязательных требований, которые установлены федеральными законами, норматив-

ными актами и нормативными техническими документами, направленными на обеспечение промышленной безопасности. Нарушение требований по ее обеспечению или условий лицензирования происходит путем действия или бездействия. При этом обязательное наступление последствий не является определяющим.

Наряду с прочими объектами, приведенными в приложении 1 к Федеральному закону № 116-ФЗ, к категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых образуются, получаются, хранятся, перерабатываются, транспортируются, уничтожаются горючие вещества – жидкости, способные самовозгораться или возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления. В частности данное определение позволяет относить широко представленные в любой стране автозаправочные станции к пожароопасным производственным объектам. Статистика свидетельствует, что подавляющее число пожаров на российских АЗС – 43% возникает по причине нарушения правил эксплуатации и техники безопасности, 22% – по причине неисправности электрооборудования, 13% – из-за переливов топлива[1]. Именно по причине высокой вероятности возникновения пожаров и иных чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к гибели людей или значительному материальному ущербу данная деятельность подлежит обязательному лицензированию, отсутствие которого является основанием для привлечения юридического лица к административной ответственности по статье 9.1 КоАП РФ.

Особое значение в списке опасных производственных объектов с точки зрения необходимости обеспечения промышленной безопасности занимают объекты, связанные с разработкой, хранением, испытанием и применением взрывчатых веществ, для осуществления деятельности которых требуется специальное разрешение (лицензия). Данный документ выдается Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору на основании Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности», Постановлением Пра-

[1] Безопасность и экологичность автозаправочных станций. URL: https://iz.ru/news/ 722108 (дата обращения 01.08.2018).

вительства Российской Федерации от 14 октября 2015 г. № 1102 «О лицензировании деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения», в порядке, установленном Административным регламентом по предоставлению Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения, и утвержденном приказом Ростехнадзора от 25 июля 2016 г. № 306.

Организации, производящие взрывные работы, должны иметь и вести соответствующую документацию, специальные места и склады для хранения, транспорт для перевозки взрывчатых веществ и службы, включающие в себя руководителей и исполнителей взрывных работ.

В настоящее время Ростехнадзор посредством реализации контрольно-надзорных функций и правоприменительной административной практики обеспечивает сохранение позитивной тенденции к снижению аварийности и травматизма на опасных производственных объектах[1].

Наиболее острой среди выявленных проблем является проблема отсутствия своевременной замены морально и физически устаревшего оборудования, технических устройств и изношенных основных фондов. В связи с этим нуждается в срочной актуализации нормативная база, регламентирующая порядок допуска к эксплуатации технических устройств, которые могут создать реальную опасность для жизни и здоровья людей. Кроме этого считаем целесообразным установление для предприятий и организаций, нарушающих порядок организации безопасного использования и эксплуатации указанных объектов единственной адекватной санкции – административного приостановления деятельности.

[1] Доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности за 2017 год. URL: http://www.gosnadzor.ru/public/discussion/draft%20reports/Приложение_Промышленная%20безопасность.docx (дата обращения 01.08.2018).

Порядок изучения правоприменительной практики сотрудниками ОВД Казахстана

Г.К. Байжанова[1]***,***
С.А. Тессман[2]

Изучение правоприменительной практики сотрудниками структурных подразделений уполномоченного органа в рамках проводимого мониторинга должно осуществляться в соответствии с Законом Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480 «О правовых актах», «Правилами проведения правового мониторинга нормативных правовых актов», утвержденными Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 г. и Методическими рекомендациями по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденными приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 г.

Целями изучения правоприменительной практики должно явиться: выявление актуальных проблем, требующих правового регулирования; разработка государственных программ подготовки проектов нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, ежегодных планов подготовки законопроектов; подготовка проектов нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД; систематизация законодательства Республики Казахстан; проведение аналитических исследований.

Организацию деятельности по изучению правоприменительной практики и руководство ею должны осуществлять руководители структурных подразделений уполномоченного органа.

Непосредственное изучение правоприменительной практики следует возложить на сотрудников структурных подразделений уполномоченного органа в соответствии с направленностью их деятельности. К изучению правоприменительной практики могут привлекаться специалисты заинтересованных государственных органов (организаций), научных и иных организаций, в первую очередь государственных.

---

[1] Кандидат юридических наук, доцент. © *Байжанова Г.К., 2018.*

[2] Старший научный сотрудник Центра по проблемам исследования и мониторинга законодательства, регламентирующего деятельность ОВД кандидат юридических наук, доцент подполковник полиции МВД РК. © *Тессман С.А., 2018.*

Предмет изучения правоприменительной практики составляет практика применения одного или нескольких нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД.

Результаты проведенного нами исследования свидетельствуют о том, что изучение правоприменительной практики состоит из следующих последовательных этапов: определение предмета и целей изучения; сбор и анализ материалов, необходимых для изучения правоприменительной практики (нормативных правовых актов, предложений государственных органов и иных организаций, а также граждан, публикаций в печати, направление соответствующих запросов и др.); формулирование выводов, оформление результатов.

Перед изучением правоприменительной практики целесообразно установить, не проводилось ли таковое ранее по данному предмету, и в случае проведения ознакомиться с его результатами.

Изучение правоприменительной практики ОВД рекомендуется осуществлять путем анализа: правовых актов, принятых (изданных) государственными органами (должностными лицами) для разрешения конкретных вопросов правоприменения; информации государственных органов и иных организаций, а также граждан о практике применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД; обзоров практики применения законодательства, подготовленных государственными органами (например, Прокуратурой Республики Казахстан, Верховным судом Республики Казахстан); информации о правоприменительной практике, содержащейся в прилагаемых к законопроектам обоснованиях необходимости их принятия; информации, содержащейся в ежегодных посланиях Президента Республики Казахстан в части освещения проблемных вопросов правоприменения; информации заседаний Парламента Республики Казахстан, в том числе по результатам парламентских слушаний по вопросу о состоянии законности в Республике Казахстан; информации о конституционности нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД (отдельных их норм); результатов анализа нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД; материалов научно-практических семинаров, конференций, совещаний, проводимых по проблемным вопросам применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД; информации, содержащейся в

средствах массовой информации, научных публикациях по вопросам применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД; результатов социологических исследований по вопросам применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД; статистической информации; иных материалов.

Виды и объем материалов, необходимых для изучения практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, следует определять исходя из того, насколько информация, полученная в результате анализа данного вида материала, будет способствовать достижению целей изучения правоприменительной практики.

Отбор материалов необходимо производить таким образом, чтобы выводы, сделанные на основе анализа отобранной части материалов, были применимы ко всей совокупности изучаемого материала.

При изучении правовых актов, принятых (изданных) государственными органами (должностными лицами) для разрешения конкретных вопросов правоприменения, следует определить, правовые акты какой юридической силы и по каким вопросам необходимо изучить.

При этом изучению не подлежат правовые акты, которые не могут дать объективную информацию по изучаемой проблеме (например, правовые акты, принятые с нарушением законодательства).

Для определения объема необходимого материала при изучении правовых актов государственных органов (должностных лиц) следует: определить период, за который будет изучаться правоприменительная практика. Например, это может быть определенный период после вступления в силу новой редакции нормативного правового акта, внесения в него изменений и (или) дополнений; определить количество изучаемых нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД.

В случае наличия по изучаемому вопросу значительного количества правовых актов из всех правовых актов по конкретному вопросу для изучения может быть взято их среднее количество в единицу времени.

При решении вопроса о направлении в государственные органы и иные организации запросов о практике применения одного или нескольких нормативных правовых актов, регламентирующих деятель-

ность ОВД, на наш взгляд, необходимо четко определять круг государственных органов и иных организаций, применяющих такие акты, а также временной период, за который необходимо предоставление информации. При необходимости в государственные органы и иные организации могут быть направлены запросы о предоставлении информации о практике применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД.

В целях получения наиболее полной и объективной информации рекомендуется при подготовке запроса составлять перечень вопросов, на которые в первую очередь необходимо получить ответы в результате изучения правоприменительной практики.

Изучение материалов средств массовой информации рекомендуется проводить одновременно с изучением аналитических обзоров по анализу опубликованных в средствах массовой информации предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего деятельность ОВД.

Полагаем, что при изучении практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, анализ имеющихся материалов должен осуществляться по следующим основным направлениям:

а) выявление: пробелов в правовом регулировании, нереализованных в законодательстве отсылочных норм; случаев использования аналогии права, аналогии закона; основных нарушений актов законодательства, их классификация и систематизация; правовых норм, имеющих неоднозначное толкование; коллизий, противоречий, дублирования нормативных предписаний, устаревших норм и иных недостатков;

б) установление случаев нечеткого разграничения правомерного и противоправного поведения.

При изучении практики применения диспозитивных норм, позволяющих применять их по нескольким вариантам, следует определить, какой из них наиболее часто применим, в каких ситуациях, по каким причинам, а также какой в наибольшей степени соответствует цели ее правового регулирования.

Формулирование выводов изучения практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД,

должно осуществляться, на наш взгляд, с учетом следующих рекомендаций. В случае, если: – выявлены пробелы в правовом регулировании, нереализованные в законодательстве отсылочные нормы – делается обоснованный вывод о необходимости правового регулирования данных общественных отношений, реализации в законодательстве отсылочных норм; – выявлены недостатки нормотворческой техники (неопределенность терминов и иных нормативных предписаний, неправильное применение ссылок, дублирование нормативных предписаний, наличие устаревших норм и пр.) – готовятся предложения по устранению данных недостатков; – общественные отношения урегулированы законодательством, но недостаточно конкретно, имеются лишь общие нормы – делается обоснованный вывод о необходимости конкретизации указанных норм; – нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность ОВД, противоречит или не соответствует социально-экономическим и иным потребностям общества – готовятся предложения о внесении изменений (дополнений) в такой акт или признании его утратившим силу; – в нормативном правовом акте, регламентирующем деятельность ОВД, имеется логическое противоречие (например, ответственность за более серьезное правонарушение меньше, чем за менее серьезное правонарушение) – готовятся предложения по устранению таких противоречий; – выявлены иные недостатки нормативного правового акта – готовятся обоснованные предложения по их устранению.

Необходимо отметить, что о результатах изучения практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, должна быть составлена справка. Справка должна быть последовательно и логично изложена, внутренне согласована и включать в себя следующие структурные элементы: – вводная часть (предмет и цели проводимого изучения, сроки проведения, иные необходимые сведения); – описательная часть (характеристика правоприменительной практики, в том числе выявленных недостатков); – заключительная часть (выводы и предложения по устранению выявленных недостатков). Справка и (или) материалы, использованные при проведении изучения правоприменительной практики, следует хранить в специальных папках «Изучение правоприменительной практики».

Таким образом, на основе проведенного исследования мы приходим к выводу, что в настоящее время назрела необходимость принятия нормативного правового документа, регулирующего вопросы, связанные с изучением практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД страны. В этой связи предлагаем разработать методические рекомендации по изучению практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, определяющие порядок организации и проведения структурными подразделениями уполномоченного органа изучения практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД Казахстана.

Актуальные проблемы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму и пути их решения в зарубежных странах

Е.К. Балымов[1]

В силу своей острой актуальности тема терроризма привлекает внимание многих исследователей во всем мире. В исследуемой литературе по этой проблеме существует большой разброс точек зрения, не позволяющий адекватно трактовать ее сущность и способ решения. Поэтому анализ этих точек зрения и разработка единой социально-философской концепции настоящей проблемы является актуальнейшей задачей общественно-гуманитарной науки вообще, юридической в частности. Анализ научной литературы и степени разработанности данной тематики показали, что существует большое количество как казахстанской отечественной, так и зарубежной литературы, посвященной проблеме терроризма и религиозного экстремизма. Среди авторов фундаментальных работ хотелось бы назвать в первую очередь следующих исследователей: М.П. Требина, исследовавшего понятие терроризма, его религиозное, геокультурполитическое измерение, угрозы и вызовы этого феномена странам Европы, Азии, Северной и Южной Америки и Африки; С.У. Дикаева, всесторонне изучающего

[1] Начальник кафедры административного права и административной деятельности ОВД Актюбинского юридического института МВД РК имени М. Букенбаева кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Балымов Е.К., 2018.*

проблемы понятийного аспекта терроризма, формы террора, терроризма, историческую взаимообусловленность террора и терроризма, психологические аспекты этого феномена.

В современных условиях политическое руководство стран Европейского Запада и Соединенных Штатов рассматривает противодействие терроризму в качестве одной из важнейших общегосударственных задач. Основными направлениями деятельности в этой области являются совершенствование правовой базы, изучение и использование опыта борьбы с проявлениями терроризма многих иностранных государств, усиление взаимодействия между соответствующими органами, формирование специальных подразделений и увеличение численности сотрудников структур, занимающихся проблемой терроризма, улучшение их технической оснащенности.

Политика Республики Казахстан базируется на следующих принципах: не делать террористам никаких уступок, оказывать максимальное давление на страны, поддерживающие терроризм, в полной мере использовать имеющиеся в своем распоряжении силы и средства, в том числе и военные для наказания террористов, предоставление помощи другим государствам и взаимодействие с ними[1].

Важнейшим условием борьбы с терроризмом является решительность, непримиримость и жесткость ответных действий, наличие хорошо обученных, натренированных, технически хорошо оснащенных и экипированных специальных подразделений[2].

Ввиду отсутствия общепризнанного всеобъемлющего определения терроризма формирование правовых основ сотрудничества государств в борьбе с ним концентрируется на тех направлениях, где его направления представляют наибольшую опасность интересам международного сообщества. Так, в декларации о мерах по ликвидации международного терроризма осуждаются как преступные и не имеющие оправдания все акты, методы и практика терроризма, где бы и кем бы они не осуществлялись, в том числе те, которые ставят под угрозу дружественные отношения между государствами и народами и угро-

[1] Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2013-2017 годы // adilet.zan.kz.

[2] Назарбаев Н.А. Новое Послание народу Казахстана Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана // Казахстанская правда. 2010. 30 января.

жают территориальной целостности и безопасности государств. В ней специально оговаривается обязанность государств воздерживаться от организации террористических актов на территориях других государств, подстрекательства к ним, пособничество им или участия в них, а также от попустительства или поощрения деятельности на своей территории, направленной на совершение таких актов.

Контуры приоритетов международного сотрудничества применительно к проблеме борьбы с терроризмом, которые сложились на сегодня, можно обозначить следующим образом. Сама глобальная система противодействия терроризму должна базироваться на прочном фундаменте международного права при координирующей роли ООН с учетом полномочий и главной ответственности ее Совета Безопасности в области поддержания международного мира и безопасности. Ключевая роль ООН в борьбе с терроризмом определяется многими факторами: самим положением ООН и ее авторитетом, известным наработанным опытом, в том числе и по проблеме борьбы с терроризмом. Нарастить эффективность борьбы с международным терроризмом возможно только при сохранении через систему ООН общей политической воли и единства подходов к проблеме всех государств мира[1].

Актуальнейшим вопросом остается определение терроризма в рамках подготовки всеобъемлющей Конвенции ООН по борьбе с терроризмом и желательности принятия в пакете еще одной базовой антитеррористической конвенции – «специальной» – о предотвращении актов ядерного терроризма.

Успех дальнейшего международного сотрудничества по этой глобальной проблеме во многом зависит от сохранения единства антитеррористической коалиции. Она сложилась на неформальной основе. Это очень подвижное образование, в чем заключается одновременно и ее достоинство, и недостаток. Сейчас нам важно оглянуться назад, оценить пройденное и закрепить достигнутые результаты формально. Именно это поможет избежать раскола в рядах коалиции, не допустить искажения изначальных базовых принципов, на которых была сформирована коалиция, произвольного навешивания ярлыков на су-

[1] Баймолдина С.М. Криминологические и уголовно-правовые аспекты религиозного экстремизма // Российский криминологический взгляд. 2008. № 4. С. 237–240.

веренные государства, расширения рамок антитеррористических действий без мандата ООН.

Вторым по значимости международным форумом в данном контексте по праву считается «восьмерка». И речь, скорее, идет не только и не столько о рабочих структурах «восьмерки», сколько о политической важности поддержания и укрепления единства подходов всех стран – участниц этого форума, для того чтобы через механизм «восьмерки» стимулировать международное сотрудничество, его глобальные антитеррористические усилия.

Важнейшую роль в обеспечении стратегии борьбы с международным терроризмом может сыграть НАТО. Но не в качестве только ударной, военной силы, а, скорее, также формата с учетом обновляемой в настоящее время стратегии Североатлантического альянса, с вероятным созданием так называемых «специализированных антитеррористических возможностей» альянса. В рамках Европейского союза и Совета Европы могут эффективно решаться многие вопросы: совершенствование правоохранительной системы, правосудия, миграционной политики и практики, создание единой погранслужбы, защита прав человека и в целом влияние на сам характер борьбы с терроризмом благодаря их, в том числе, нормотворческой деятельности, унификация законодательства. Активно действует на антитеррористическом поле ОБСЕ, особенно в рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности.

Наращивается антитеррористическая составляющая в рамках СНГ, ШОС, других региональных структур международного сотрудничества. Наконец, детальное сотрудничество нарабатывается в рамках двусторонних отношений, где диапазон практически не ограничен: от вопросов вклада гражданского общества в общее дело борьбы с терроризмом до специфических вопросов сотрудничества правоохранительных органов и спецслужб.

Укреплять иммунитет от заразы экстремизма важно с раннего возраста. К примеру, если бы в рамках ЮНЕСКО была разработана унифицированная учебная программа для школ, вузов, других образовательных учреждений, посвященная угрозе терроризма и борьбе с этим вызовом, она могла бы стать своеобразной интеллектуальной ан-

титеррористической «вакциной» для будущих поколений от опасной идеологии терроризма и насилия.

В последнее время международное право, регулирующее сотрудничество в борьбе с терроризмом, развивается необычайно бурно. Практически во всех регионах создана своя международно-правовая база контртерроризма. «Мировое сообщество в целом и каждое государство в отдельности должны предпринимать, прежде всего, политические (экономические, социальные) усилия по предотвращению условий для возникновения терроризма, по ненасильственному разрешению межэтнических, межконфессиональных, социальных конфликтов». Правительства зарубежных стран ведут борьбу с террористической угрозой в двух основных направлениях. Во-первых, осуществляя специальные и военно-технические мероприятия, направленные на снижение эффективности террористической деятельности. Во-вторых, проводя идеологические и социально-психологические мероприятия, направленные на то, чтобы заручиться поддержкой большинства своих граждан в борьбе с террористами, изолировав их от населения. Вместе с тем успешное проведение подобной политики было бы невозможным без объединения усилий и координации действий всех компетентных организаций, вовлеченных в противостояние с террористической активностью. Государства стремятся жестко и последовательно противоборствовать террористическим проявлениям, как на национальном, так и на международном уровне, что находит свое отражение в действующих на территории законах. В целом ряде нормативных актов прослеживается твердая позиция законодательных и исполнительных органов власти по отношению, как к отдельным террористам, так и к экстремистским организациям, прибегающим к насилию. Такой бескомпромиссный подход, в частности со стороны США, Франции и ряда других государств, к решению существующей проблемы международного терроризма мотивируется тем, что проявление малейших уступок способствует быстрому росту активности других террористических групп, вызывает активизацию их деятельности и ужесточение выдвигаемых требований[1].

[1] Сундиев И.Ю. Экстремизм и терроризм: методология познания экстремальных форм социальной реальности // Экстремизм и другие криминальные явления. М. : Российская криминологическая ассоциация, 2008. С. 31–33.

Политика противодействия терроризму предполагает активное участие в ее разработке, реализации и оценке не только государственных структур (и «силового» блока, и социально-экономического блока), но и широкого круга общественности (ученых, юристов и т. д.), различных институтов гражданского общества, без поддержки которого национально-ориентированному государственному аппарату невозможно эффективно противодействовать терроризму. Наш анализ показывает, что реализуемая сегодня политика противодействия терроризму включает в себя два взаимосвязанных направления деятельности государства и общества:

1. Контртеррористическое направление. В его рамках речь, прежде всего, идет о политическом, экономическом, социокультурном разрешении того конфликта, который послужил непосредственной причиной, а также к выработке системы защиты граждан и госаппарата от терроризма (доктрина «Защита граждан от терроризма») с особым акцентом на агентурное проникновение в террористические организации для последующего недопущения терактов.

2. Антитеррористическое направление. Оно базируется на формировании системы по своевременному агентурно-оперативному выявлению, обезвреживанию и прекращению деятельности террористов, центральное место в которой отводится спецслужбам и правоохранительным органам и институтам координации их деятельности в международном масштабе. Такого рода антитеррористическая система должна бороться не столько с причинами, порождающими терроризм, сколько с его проявлениями, уже произошедшими терактами (остатки прежней доктрины «Борьбы с терроризмом»).

Основной проблемой при формировании антитеррористической системы противодействия терроризму является определение оптимальных инструментов, применение которых даст желаемый результат. В общем виде перед теми, кто определяет политику противодействия терроризму, существует возможность выбора из следующих основных вариантов. Социально-политические реформы представляют собой попытку позитивной реакции государства на те реально существующие социальные проблемы, которые подтолкнули к террористическим действиям. Цель заключается в том, чтобы ликвидировать сами

причины, породившие терроризм[1]. Уступка может носить сугубо ситуационный характер, когда требования террористов, выдвинутые при проведении конкретной акции, удовлетворяются, или общий характер, когда в целом власть вынуждена практически капитулировать перед террористами, которые в результате достигают своих целей. Ключевую роль в современных условиях, особенно тогда, когда речь идет о государстве, которое называет себя демократическим и правовым, играют правовые методы противодействия терроризму. Особое значение имеют контртеррористические законы, которые должны обеспечить защиту граждан, общества и госаппарата и ввести условно в уголовное право действия террористов.

Экономические санкции используются для наказания государств, являющихся спонсорами терроризма. Цель состоит в том, чтобы заставить эти страны изменить свою политику в отношении поддержки терроризма, либо вообще отказаться от нее. Варианты умиротворения представляют собой «мягкие» методы, которые позволяют проводить политику противодействия терроризму без обращения каждый раз к оружию или репрессиям. Цели такого рода умиротворяющих действий зависят от специфики внешней среды террористических организаций.

Дипломатические методы, которые предполагают вступление с террористами в переговоры для достижения приемлемого варианта разрешения конфликта. Дипломатические решения могут относиться к ликвидации специфической террористической ситуации (например, переговоры с террористами при захвате заложников) или ко всему конфликту в целом.

Военные мероприятия (применение оружия против террористов и тех, кто их поддерживает). Задача использования военных и военизированных структур может ранжироваться от периодического нанесения точечных ударов до систематического массированного уничтожения членов террористических организаций и ее инфраструктуры.

Понятно, что все эти варианты имеют положительные и отрицательные стороны. В целом же, вне зависимости от специфики террористических угроз политика противодействия терроризму в современных условиях ориентирована на решение следующих задач: 1) выяв-

[1] Kelman H. Violence without Moral Restraint: Reflection on the Dehumanisation of Victims and Victinusers // The Journal of Social Issues. 1973. Vol. 29. № 4. P. 25–63.

ление и устранение политических, экономических и социокультурных причин, порождающих использование методов устрашения; 2) эффективная и постоянная защита граждан от деятельности террористических организаций силами государственных органов, межгосударственных структур и усилиями самих граждан; 3) лишение террористических организаций возможности рекрутирования новых членов, перекрытие источников финансирования, уничтожение материально–технических и информационных баз; 4) изоляция или уничтожение высшего руководства, координирующего сетевую структуру террористических организаций, руководителей региональных и местных подразделений; 5) разрушение транснациональных связей международного терроризма[1].

Во всех ведущих странах Запада государство жестко контролирует основные мероприятия по борьбе с терроризмом и пресекает любые попытки пропаганды террористической деятельности. В последние годы борьба с терроризмом обрела широкие масштабы, соответствующие реальности его угрозы. В силу этого правоохранительные силы и спецслужбы этих стран, оперативно реагируя на изменения в тактике деятельности террористических групп и экстремистских организаций, активно разрабатывают новые формы и методы борьбы с террористической опасностью. Так, во многих западноевропейских странах и США были разработаны методы распознавания террористов, обнаружения заложенных ими бомб и скрываемых ими различных видов оружия, получения информации о террористах, необходимой для полиции, органов безопасности и т.п. Тем не менее, по признанию специалистов по антитеррористической деятельности, на современном этапе борьба с этим явлением, принявшим глобальные масштабы, попрежнему остается недостаточно эффективной. Предпринимаемые правительствами разных стран меры по борьбе с терроризмом также носят разносторонний характер, диктуемый различными формами и методами выполнения террористических актов. Государства заключают соглашения о выдаче захваченных или сдавшихся им террористов, об отказе в приеме угнанных транспортных средств, и прежде всего самолетов, создают специальные подразделения для борьбы с терро-

[1] Khadduri M. War and peace in the Law of Islam. Baltimore: Johns Horkins Press, 1955. P. 55–56.

ристами и охраны правительственных и посольских зданий, государственных деятелей и иностранных граждан, пользующихся дипломатической неприкосновенностью, от террористических актов или их последствий. Научно-техническая мысль также вносит заметный вклад в борьбу с терроризмом, изобретая различные технические средства борьбы с террористами[1].

Таким образом, можно сделать вывод, что террористическая деятельность в современных условиях характеризуется широким международным размахом, без явно выраженных государственных границ, что позволило террористическим организациям наладить между собой тесные связи на общей идеолого-конфессиональной, военной, коммерческой и другой основе, таким же образом необходимо наладить как можно более тесные связи между государствами-союзниками в борьбе против терроризма, результатом бы стало более эффективное применение различных противотеррористических мер.

Тенденции развития законодательства о государственной службе в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системе Российской Федерации

А.М. Бобров[2]

Достаточно длительный период времени в Федеральной службе исполнения наказаний (далее – ФСИН России) возникало множество организационно-правовых проблем в связи с отсутствием специального федерального закона, регламентирующего статус сотрудников уголовно-исполнительной системы, а также прохождение ими государственной службы. Как известно, государственная служба представляет собой весьма сложное социально-политическое и организационно-правовое явление, характеризующееся многообразием элементов, связей, закономерностей и особенностей[3]. Поэтому, правовая неопреде-

---

[1] Kleinberg O. Tension Affection: International Understanding. N.-Y: The Viking Press, 1950. P. 188.

[2] Начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России, кандидат юридических наук. © *Бобров А.М., 2018.*

[3] Административное право: учеб. пособие / под общ. ред. А.С. Телегина; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2018. Ч. 1. С. 117.

ленность статуса сотрудников системы ФСИН России негативно сказывалась на деятельности российских пенитенциарных учреждений.

Прошло двадцать лет с тех пор, как уголовно-исполнительная система Министерства внутренних дел Российской Федерации была передана в ведение Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России). Однако вплоть до 2018 года правовое регулирование государственно-служебных отношений в системе ФСИН России оставалось прежним. В результате статус сотрудника службы исполнения наказаний немногим отличался от статуса сотрудника органов внутренних дел. В 2015 г. правоохранительная служба как самостоятельный вид государственной службы законодательно исключается из системы российской государственной службы[1]. В результате вместо правоохранительной службы вводится понятие «государственная служба иных видов». Данное изменение во многом ускорило явно затянувшийся правотворческий процесс по рассматриваемому вопросу. Стоит отметить, что развитие законодательства о государственной службе в органах внутренних дел явно опережало аналогичный процесс в уголовно-исполнительной системе. Такое положение убедительно подтверждается реформой системы МВД России и, в частности разработкой и принятием нормативных правовых актов о службе в органах внутренних дел, прежде всего, Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2].

После многократных попыток, повторяемых на протяжении 20 лет, 19 июля 2018 г. принимается долгожданный для ФСИН России Федеральный закон № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уго-

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации : Федер. закон Рос. Федерации от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (Часть I), ст. 4388.

[2] О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

ловные наказания в виде лишения свободы»[1] (далее – ФЗ-197). Не затрагивая вопросы взятых Российской Федерацией на себя международных обязательств в рамках Организации Объединенных наций и Совета Европы, вызывает недоумение, активно обсуждаемая тема в средствах массовой информации в связи с возможной передачи ФСИН России в подведомственность или подконтрольность МВД России. А для чего тогда разрабатывался ФЗ-197, для чего формировалась собственная ведомственная нормативная правовая база, организационная система и структура уголовно-исполнительной системы? Это решение будет непоследовательным, прежде всего, с точки зрения концепции развития законодательства о государственной службе Российской Федерации.

В административно-правовой науке рассматривались различные вопросы правового регулирования правоохранительной службы, а потом и государственной службы иных видов. Законодатель определил здесь конкретную концепцию развития. Развитие это должно осуществлять по ведомственному принципу. Несмотря на то, что содержание принятых федеральных законов о государственной службе в органах, связанных с правоохранительной деятельностью имеет определенные содержательные различия, нельзя не признать и того, что во многом совпадает. Государственная служба в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, несомненно, имеет свои особенности, которые, в основном, нашли отражение в ФЗ-197.

Анализ девяноста девяти статей названного федерального закона позволяет сделать вывод о том, что всеми заинтересованными сторонами была проделана огромная работ. Вместе с тем много статей изложено бланкетным способом, что, впрочем, представляется вполне закономерным, учитывая значимость и количество регулируемых вопросов. Только в первых двух главах, содержащие девять статей, закреплено более десяти ссылок к подзаконным нормативным правовым актам, которые в настоящее время не приняты либо находятся в про-

[1] О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: федер. закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 30, ст. 4532.

цессе разработки. Все это осложняет работу кадровых подразделений уголовно-исполнительной системы и вызывает множество вопросов, как у рядовых сотрудников, так и начальствующего состава, порождает разного рода слухи, влекущих для некоторых принятие решения об увольнении. Не упрощает рассматриваемую проблему и статья 97 ФЗ-197, которая позволяет применять прежние нормативные правовые акты, в том числе и Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202–I[1], в части, не противоречащей ФЗ-197. Такая норма действует временно, до приведения в соответствие с Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе нормативных правовых актов Минюста России и ФСИН России. Таким образом, можно сделать вывод о главной тенденции развития законодательства о государственной службе в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системе. Тенденция эта заключается в разработке подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых предусмотрена ФЗ-197.

Кроме того, еще одной тенденцией развития института государственной службы в уголовно-исполнительной системе, которая должна повлиять, прежде всего, на правоприменительную практику, а возможно и на практику подзаконного нормативного правового регулирования, должно стать написание научно-практических комментариев к ФЗ-197. К сожалению, в настоящее время таковые, не смотря на очевидную потребность, отсутствуют. Стоит отметить, что и к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за семь лет его действия учеными-административистами так и не было написано ни одного научно-

[1] Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. постановлением Верхов. Совета Российской Федерации от 23 дек. 1992 г. № 4202–1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верхов. Совета Российской Федерации. 1993. № 2, ст. 70.

практического комментария. Вместе с тем, существует огромная потребность в подобного рода интерпретационных изданиях, прежде всего, у самих сотрудников, будь то сотрудники органов внутренних дел или сотрудники уголовно-исполнительной системы.

Учитывая изложенное, можно сделать общий вывод: наличие большого количества бланкетных норм и отсутствие необходимых подзаконных нормативных правовых актов не способствует позитивному развитию государственной службы в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Думается, в настоящее время акцент должен быть сделан на развитие, главным образом, подзаконного нормотворчества. Кроме того, ученым-юристам и, прежде всего, представителям науки административного права с привлечением практических сотрудников нужно приступить к подготовке научно-практического комментария к Федеральному закону от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». В дальнейшем, по мере наработки практики применения закона, в том числе практики судебной и с учетом дальнейшего совершенствования законодательства комментарий должен дополняться и переиздаваться.

Освобождение от административной ответственности в связи с невменяемостью: некоторые вопросы теории и практики

С.А. Бараковских[1],
А.В. Гусев[2]

Основополагающими категориями, характеризующими признаки общего субъекта административной ответственности являются его возраст и вменяемость. При этом возраст как основание наступления ответственности по законодательству об административных правонарушениях имеет совершенно определенное законодательное закрепление, и лишь периодически в юридической литературе и на уровне законодательных инициатив предпринимаются попытки обосновать необходимость снижения возраста административной ответственности[3].

Вменяемость же, как характеристика субъекта административного правонарушения Кодексом Российской Федерации об административных нарушениях (далее – КоАП РФ) раскрывается через категорию невменяемости, законодательная регламентация которой, на наш взгляд, не в полной мере отвечает современным тенденциям правоприменения. В этой связи, недостаточность правового регулирования и отсутствие единообразной позиции правоприменителя требует иного подхода к толкованию категории невменяемости и законодательного закрепления процедуры, позволяющей установить наличие невменяемости у лица, подлежащего привлечению к административной ответственности.

Нахождение лица, в состоянии невменяемости не исключает общественной опасности и противоправности деяния, поэтому налицо все признаки административного правонарушения, однако привлечь лицо к административной ответственности невозможно, в силу невменяемости.

---

[1] Преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России подполковник полиции. © *Бараковских С.А., 2018.*

[2] Доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России кандидат юридических наук майор полиции. © *Гусев А.В., 2018.*

[3] См.: Проекты Кодекса об административных правонарушениях № 703192-6 и № 957581-6 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.09.2018).

Статья 2.8 КоАП РФ при этом указывает на необходимость установить совокупность двух критериев: медицинского (биологического) и юридического (психологического)[1]. Таким образом, для признания лица невменяемым требуется наличие как минимум одного из признаков юридического критерия, в сочетании с одним из признаков медицинского критерия. Отсутствие любого из них исключает состояние невменяемости. И напротив, наличие психического заболевания либо временного расстройства психической деятельности еще не свидетельствует о состоянии невменяемости. Несмотря на клиническую основу состояния невменяемости, данное понятие является юридическим. Это означает, что определение состояния невменяемости относится к компетенции правоприменительных органов.

Общепризнано, что для признания состояния невменяемости важно установить наличие хотя бы одного медицинского критерия в совокупности с одним юридическим.

Лишь наличие психического расстройства не позволяет говорить о невменяемости лица, если в момент совершения правонарушения он способен отдавать отчет своим действиям и руководить ими, равно как и наличие юридического критерия без болезненного расстройства психики. Иными словами важнейшее значение приобретает установление всех критериев невменяемости в момент совершения административного правонарушения.

В этой связи правоприменительная практика обнаруживает различные интерпретации признания состояния невменяемости. Совершенно очевидной является необходимость проведения экспертизы для установления факта невменяемости лица, и таких примеров не мало.

Безусловно, состояние невменяемости устанавливается на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы. С другой стороны, ст. 2.8 КоАП РФ не предусматривает что лицу, совершившему действие (бездействие) в состоянии невменяемости, судом могут быть назначены принудительные меры медицинского характера (как в Уголовном кодексе).

---

[1] А.Б. Агапова считает, что для квалификации невменяемости необходимо также установить ее криминалистические критерии, которые связаны с выявлением признаков противоправного деяния и его общественно опасных последствий. См.: Агапов А.Б. Административная ответственность: учеб. для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2016. С. 117–119.

При этом следует признать не совсем верной практику освобождения лица от административной ответственности только на основании факта недееспособности, установленного в порядке гражданского судопроизводства без назначения психиатрической экспертизы.

Подобный казус может проиллюстрировать Постановление Чернушинского районного суда Пермского края от 26.07.2013 г. по делу № 12-147/13 о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ[1].

Имеют место быть и примеры освобождения от административной ответственности по основанию невменяемости при наличии подтвержденной экспертизой недееспособности лица.

Так, в соответствии с Решением Ставропольского краевого суда от 31 июля 2013 г. по делу № 7а-426/1[2], Б.О.В. был освобожден от административной ответственности по основанию невменяемости за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ. Основанием для признания Б.О.В. невменяемым послужило заключение комиссии экспертов о признании его недееспособным, согласно которому Б.О.В. не может понимать значение своих действий и руководить ими. Распоряжением администрации города Ставрополя установлена опека.

В данном случае, на наш взгляд, освобождение недееспособного лица от административной ответственности по основанию невменяемости является обоснованным при наличии подтвержденного заключения экспертов о невозможности таким лицом осознавать значение своих действий либо руководить ими в момент совершения противоправного деяния. В постановлении Конституционного Суда РФ от 27.06.2012 года № 15-П[3] разъяснено, что признание гражданина недееспособным вследствие психического расстройства означает существенное изменение его правового статуса: с момента вынесения судебного решения он на формально не определенный период считается

---

[1] Постановление Чернушинского районного суда Пермского края от 26 июля 2013 г. № 12-147/13. URL:http://www.consultant.ru (дата обращения 26.08.2018).

[2] Решение Ставропольского краевого суда от 31 июля 2013 г. № 7а-426/13. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 26.04.2018).

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2012 г. № 15-П. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 26.04.2018).

утратившим возможность исполнять обязанности и нести ответственность за свои действия.

Не совсем верным следует признать и приобщение к делу в качестве доказательств документов, которые подменяют собой необходимое экспертное заключение. Постановлением Верховного Суда РФ от 9 июля 2015 г. № 19-АД15-8[1] было отменено решение нижестоящего суда, в основу которого было положено заключение о наличии временного психического расстройства у виновного, выданное специалистами частной медицинской организации более чем через два месяца после события административного правонарушения, при этом с вероятностью устанавливающее у виновного состояние аффекта.

Судебной практике известны и такие примеры доводов, используя которые лицо пытается избежать административной ответственности, например, когда предоставляет справку о наличии психического заболевания, однако, данный документ и наличие указанного заболевания не могут свидетельствовать о том, что лицо во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими. Поэтому, считаем не в полной мере обоснованным предоставление различных справок, свидетельствующих о наличии иных заболеваний правонарушителя, поскольку данные основания не позволяют говорить о невменяемости лица именно на момент совершения им правонарушения. При этом стоит подчеркнуть, что проведение экспертизы также должно проводиться в контексте момента совершения деяния, а не для установления собственно невменяемости лица.

Таким образом, для освобождения от административной ответственности по основанию невменяемости не менее важно установить ее наличие именно на момент совершения противоправного деяния. Поскольку наличие невменяемости до совершения правонарушения или после такового не дает оснований для освобождения лица от административной ответственности.

Представленная выше судебная практика ясно свидетельствует о том, что основные сложности правоприменитель испытывает именно в

---

[1] Постановление Верховного Суда РФ от 9 июля 2015 г. № 19-АД15-8. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 26.04.2018).

сфере доказывания правонарушений. Закрепив соответствующее положение о невменяемости, как основании освобождения от административной ответственности, законодатель проигнорировал процедуру установления и доказательственное значение данного основания освобождения от административной ответственности.

В этой связи положения ст. 2.8 КоАП РФ, по сути не находят своей реализации в деятельности органов внутренних дел и в судебной практике, что заставляет всерьез задуматься о создании механизма внятного и однообразного применения данной нормы всеми субъектами административной юрисдикции.

Данный вопрос не регламентирован в КоАП РФ, поэтому административное законодательство не содержит норм, закрепляющих обязательное проведение психиатрической экспертизы лица в условиях сомнения в его вменяемости.

Имеются лишь общие правила, позволяющие уполномоченному субъекту при производстве по делу об административном правонарушении при наличии необходимости использования специальных познаний в науке, технике, искусстве, ремесле вынести определение о назначение экспертизы. И только в этом случае экспертиза становится обязательна для исполнения экспертами, что регламентировано ч. 1 ст. 26.4 КоАП РФ.

Таким образом, на основе разнообразия оснований по которым лицо признается невменяемым, считаем, что только заключение психологической экспертизы может служить основанием для освобождения от административной ответственности, а иные материалы и юридические факты в виде справок, наличия в прошедшем установленной невменяемости не обладают необходимыми свойствами доказательств, однако встречаются в практике правоприменения. Решение проблемы видится в необходимости, законодательного оформления процедуры психологической экспертизы, которая позволит единообразно толковать и применять статью 2.8 КоАП РФ.

Предлагаем дополнить статью 2.8 частью 2 следующего содержания: «В случаях, когда у лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях возникают сомнения во вменяемости или способности субъекта административной ответст-

венности самостоятельно защищать свои права и законные интересы, назначение психиатрической экспертизы обязательно».

Безусловно, такая экспертиза должна проводиться по отдельно устанавливаемому перечню составов административных правонарушений, в иных случаях – отдана на усмотрение уполномоченного субъекта. Кроме этого важно предусмотреть возможность применения к лицам, совершившим административное правонарушение в состояние невменяемости, альтернативной меры административного принуждения: принудительное медицинское лечение.

Кроме сказанного следует обратить внимание и на некоторые проблемы организационного характера, которые отражают реальные возможности и потребности сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях.

В частности в административной практике участковых уполномоченных полиции ММО «Асбестовский» известен случай привлечения к административной ответственности гражданина, который находясь в здании Сбербанка повздорил с работниками банка, выражался нецензурной бранью, вел себя вызывающе, своими действиями пугал посетителей. Рассматривающий материал участковый уполномоченный полиции выявил полное признание вины правонарушителем, который помимо прочей информации, пояснил, что является инвалидом по общему заболеванию. В представленной медицинской справке действительно было указано, что в отношении правонарушения установлена инвалидность обшей группы, которая не имеет отношения к психическому состоянию больного.

Никаких иных материалов, подтверждающих ограничения дееспособности привлекаемого к ответственности в материалах дела не было. Участковым в отношении правонарушителя был составлен протокол по статье 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство». При назначении наказания правонарушитель заявил, что имеет психическое расстройство и предоставил справку из психдиспансера, которая подтверждала факт заболевания шизофренией.

В результате дальнейшего рассмотрения дела мировым судьей, принятое участковым процессуальное решение было отменено, сотрудник полиции привлечен к дисциплинарной ответственности. При-

веденный пример ярко иллюстрирует ситуацию, которая в целом характерна для правоприменительной практики.

Субъекты административно-юрисдикционной деятельности, в том числе и участковые, чаще всего при составлении протоколов об административных правонарушениях ограничены во времени, протоколы составляются преимущественно на месте. При этом сотрудник, безусловно, обязан был принять все меры для установления необходимых обстоятельств дела.

В этой связи крайне важно обеспечить оперативный доступ сотрудников полиции к базам данных, которые содержат списки лиц, страдающих психическими расстройствами, что позволит при совершении правонарушений, при которых экспертиза будет необязательной, освобождать лиц от ответственности на основании полученных данных.

В результате требуется дополнить пункт 35 статьи 12 ФЗ «О полиции» положением следующего содержания «в рамках производства по делам об административных правонарушениях получать беспрепятственный доступ к базам данных лиц, страдающих психическими расстройствами и состоящих на учете в медицинских учреждениях». Представляется, что внедрение такого механизма упростит работу правоприменителя, в том числе и сотрудников органов внутренних дел, поскольку проведение экспертизы в каждом конкретном случае совершения административного правонарушение просто невозможно и нецелесообразно.

Криминологические особенности (показатели) современной преступности г. Москвы в рамках реализации комплексной системы профилактики правонарушений в городе федерального значения

А.А. Баранов[1]***,***
Е.А. Соломатина[2]

Преступность как социальное явление пронизывает все сферы общества и является острейшей проблемой государства. Она наносит огромный вред как обществу в целом, так и конкретным ее членам, их жизни, здоровью, правам и законным интересам. Сегодняшняя преступность характеризуется такими признаками как: организованность, профессионализм, территориальная распространенность, общественная опасность, жестокость и др.[3]

Аналогичные тенденции развития преступности имеют место и в г. Москве, как самом крупном городе нашей страны. Поскольку в крупных городах сконцентрировано значительное количество населения, то удельный вес совершаемых в них правонарушений существенно сказывается на состоянии преступности по стране в целом. При этом необходимо учитывать, что, несмотря на ряд экономических и социальных преимуществ, в крупном городе имеют место и специфические негативные явления, отрицательно сказывающиеся на состоянии преступности и осложняющие профилактическую работу органов внутренних дел.

При этом следует иметь в виду, что г. Москва занимает особое положение среди других крупных городов России. Для столицы, как города-мегаполиса характерны опережающие темпы экономического и социального развития по сравнению с другими городами. Этим объясняется то обстоятельство, что в г. Москве наиболее ярко выражены как социальное преимущество, так и соответствующие недостатки крупных городов.

---

[1] Доцент кафедры криминологии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Баранов А.А., 2018.*
[2] Доцент кафедры криминологии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Соломатина Е.А., 2018.*
[3] Баранов А.А., Васильев А.Б. Криминологическая характеристика и предупреждение насильственной преступности (на материалах г. Москвы). М. : ЦЮЛ «Щит», 2006, С. 13.

Криминологическая картина столицы не похожа ни на один другой город или регион страны. Город Москва – центр политической, экономической, научной, культурной жизни страны. Она представляет собой сложную и постоянно развивающуюся систему, объединяющую многоотраслевую экономику, различные социальные институты, многообразные трудовые коллективы и профессионально – демографические слои населения. Социальный и экономический профиль населения порождает определенный образ жизни, поведение и общение людей, специфический микромир, который поддерживает и воспроизводит сам себя, обеспечивает собственное функционирование, в том числе путем вовлечения в свою сферу новых индивидов.

Кроме того, целый ряд специфических особенностей сверхкрупного города (его многомиллионное население, ограниченные возможности социального контроля, анонимность связей и поведения, наличие большого количества объектов легкой наживы и т.п.) делает крупный город весьма привлекательным для антиобщественных элементов из числа приезжих лиц. В столице, как и в стране в целом, усиливающимся фактором преступности последних лет становятся миграционные процессы. По мнению аналитиков, количество преступлений в столице совершенных не москвичами доходит до 65% [1].

Так, например, криминальными гастролерами наиболее часто совершаются преступления экономической направленности, изнасилования, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, убийства, мошенничества, разбои, причинение тяжкого вреда здоровью.

Криминологические особенности (показатели) современной преступности г. Москвы отражены в статистике Зонального информационного центра ГУ МВД России по г. Москве, которая отражает картину криминогенной обстановки.

Согласно опубликованным данным ЗИЦ ГУ МВД России за 2017 год на территории г. Москвы зарегистрировано 140134 преступления. Снижение регистрируемой преступности отмечено во всех административных округах.

---

[1] Еженедельная газета «Петровка, 38», вып. 4 от 13 февраля 2018 года: [электронный ресурс] // URL: http://petrovka-38.com/arkhiv/item/novye-rubezhistolichnoj-politsii – (дата обращения 05.09.2018).

Удельный вес нераскрытых преступлений сократился с 73,1% до 70,1%, по тяжким и особо тяжким преступлениям удельный вес нераскрытых преступлений снизился с 64,7% до 62,6%.

Уровень преступности в г. Москве снизился за указанный период и составил 1131,9 преступлений, при этом по итогам года он стал ниже, чем по центральному федеральному округу и по России (ЦФО 1180,4; России 1419,7). Наибольшая криминальная активность отмечается в Центральном (2042,3), Троицком и Новомосковском (1746,9), Восточном (1230,0) административных округах г. Москвы.

Снижение общего количества зарегистрированных на территории города преступлений за 2017 год по сравнению с предыдущим 2016 годом произошло за счет снижения тяжких и особо тяжких преступлений (-7,0%), а также снижения преступлений средней (-26,4%), и небольшой тяжести (-20,8%).

Структурная характеристика преступности отражает удельный вес (долю) объёма отдельного типа, рода или вида преступности в общем объёме криминальных проявлений.

Сократилось количество таких тяжких преступлений, как убийство и покушение на убийство (315; -10,3%), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (869; -12,8%), изнасилование (124; -19,5%).

Меньше зафиксировано краж (61357; -31,3%), а именно: краж из квартир (2087; -32,5%), краж транспортных средств (3338; -34,2%). Уменьшилось количество грабежей (4466; -36,0%), разбойных нападений (886; -38,4%), мошенничеств (24171; -6,5%), в том числе общеуголовной направленности (19041; -9,8%), вымогательств (323; -4,2%), фактов неправомерного завладения транспортным средством (617; -29,3%), умышленных поджогов (288; -12,2%), в том числе транспортных средств (226; -3,8%), и уголовно наказуемых хулиганств (370; -14,4%). Однако отметим, что в структуре преступлений продолжают преобладать хищения чужого имущества, совершенные путем кражи, на долю которых приходится 43,8%. В 2017 году было их совершено 61357 (-31,3%), в том числе из квартир 2087 (-32,5%).

Снижение краж отмечено на территории всех административных округов, наибольшее – в Северном (-39,7%), Северо-Западном (-38,7%) и Западном (-35,4%), административных округах, а также на территории обслуживания УВД на Московском метрополитене (-43,5%).

Наибольшее количество краж 44419 (-33,4%) или 72% совершено в общественных местах, в том числе 22555 (-34,7%) или 36,7% – на улицах.

Как уже выше было отмечено, основными особенностями мегаполисов является большая численность населения и специфика его демографической структуры, многообразия экономики, развитая инфраструктура и транспортная система, многообразные миграционные процессы.

Именно в мегаполисах, крупных городах сосредоточено большое количество банков, фирм, компаний, финансово-промышленных групп, холдингов, которые содержат значительные финансовые средства. Это обстоятельство является существенной особенностью крупного города, которая способствует созданию криминологических условий для совершения, например, насильственных преступлений с целью завладения финансовыми средствами.

Согласно проведенному нами криминологическому анализу одними из наиболее криминализированных сфер столицы остаются сферы: финансово-кредитных отношений, в которых выявлено 5634 квалифицированных преступления (+30,0%) и потребительского рынка, где выявлено 2959 преступлений (+20,4%). Это говорит о стабильном интересе преступников именно к этим сферам общественных экономических отношений.

Положительная динамика выявления преступлений экономической направленности отмечается в семи административных округах, наибольшая в ТиНАО (+134,2%), ЮВАО (+41,0%) и ЦАО (+17,2%).

Благодаря слаженной системной работе правоохранительных органов по пресечению проявлений экстремизма в столице, количество преступлений экстремистской направленности сократилось на 19,6% (78). Число выявленных преступлений террористического характера возросло на 43,3% (96), что также может свидетельствовать об удачно проведенных антитеррористических операциях в целом.

Отметим, что особое значение в сфере противодействия терроризму и экстремизму имеет деятельность правоохранительных органов, связанная с контролем за незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Так, по итогам 2017 года выявлено 814 преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия (+1,2%). При этом количество преступлений, совершенных с использованием огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств сократилось на 10,7% (200).

В 2017 году правоохранительными органами выявлено 10430 (+11,8%) преступлений экономической направленности, в том числе 426 – налоговых (-12,7%). При этом основная масса (96,1%) преступлений экономической направленности выявлена органами внутренних дел (10025; +13,3%).

Следует обратить внимание на тот факт, что достаточно сложной остается обстановка, связанная с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ. Приведем информацию 2017 года, согласно которой в течении рассматриваемого года зарегистрировано 18672 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ (+14,8%), из которых 14987 составили тяжкие и особо тяжкие преступления (+15,8%). Традиционно, большинство таких преступлений выявляется сотрудниками органов внутренних дел (более 92% как всех зарегистрированных наркопреступлений, так и тяжких и особо тяжких составов).

Количество зарегистрированных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков сократилось лишь в четырех административных округах города Москвы – Северо-Восточном (-6,4%), Западном (-2,2%), Северо-Западном (-5,8%) и Зеленоградском (-10,5%).

При этом правоохранительными органами пресечено 12435 преступлений, связанных со сбытом наркотиков (+24,2%), из которых 97,5% выявлено сотрудниками органов внутренних дел (12125; +33,4).

Из незаконного оборота изъято 1130549 гр. наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, сильнодействующих веществ (по оконченным производством уголовным делам), из них 532977 гр. – сотрудниками органов внутренних дел.

Положительная динамика прослеживается в снижении степени общественной опасности преступлений, совершенных в общественных местах, в том числе на улицах столицы. Так, по итогам 2017 г. количество преступлений, совершенных в общественных местах в г. Мо-

скве сократилось на 28,7% (73025), в том числе на 27,7% (42284) – на улицах, площадях, в парках и скверах.

Снижение преступности в общественных местах зафиксировано на территории всех административных округов. Удельный вес преступности в общественных местах сократился с 58,9% до 52,1%, а на улицах – с 33,6% до 30,2%.

Снижение уличной преступности зафиксировано на территории обслуживания всех административных округов, наибольшее – в Северо-Западном (-33,6%), Южном (-34,0%) и Западом (-32,1%).

Рассматривая криминологические особенности (показатели) современной преступности г. Москвы следует сказать и о безопасности дорожного движения. По итогам 2017 года на территории столицы отмечается снижение количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими на 2%. Количество погибших снизилось на 12%, ранено на 2% меньше. Вместе с тем сохраняется негативная тенденция роста на 4,0% количество ДТП с участием несовершеннолетних (с 729 до 758), в результате которых 804 ребенка получили травмы различной степени тяжести (2016 г. – 769, динамика показателя: +35, рост на 4,6%) и 8 несовершеннолетних участников дорожного движения погибло (2016 г. – 4, рост на 100,0%).

Вырос до 8,3 (2016 г. – 8,1) коэффициент тяжести последствий ДТП (погибшие, раненые) с участием водителей, управлявших транспортным средством в состоянии опьянения, а также с 2 до 4 отказавшихся от освидетельствования на состояние опьянения, при этом меньше на 18,1% (2580) выявлено водителей в состоянии наркотического опьянения.

Несмотря на принимаемые меры и проведение ряда профилактических мероприятий увеличился удельный вес ДТП с участием автобусов (с 7,0% до 8,4%,), падений пассажиров в автотранспорте (2017 г. – 4,9%, 2016 г. – 4,2%).

На протяжении 2017 года не удалось переломить ситуацию с решением одной из острых социальных проблем, затрагивающих интересы значительной части жителей столицы – мошенничествами. При незначительном снижении их регистрации (-6,5%) их раскрываемость немного снизилась с 22,8% до 22,5%. Аналогичная ситуация произошла и по мошенничествам общеуголовной направленности, при снижении ре-

гистрации на 9,8%, раскрываемость снизилась с 12,4% до 11,6%[1]. Таким образом, как показывают статистические данные, в г. Москве в настоящее время, число перечисленных видов преступлений, несмотря на их неустойчивость и некоторые колебания, ежегодно снижается. Этому способствует существующая единая комплексная система профилактики правонарушений и преступлений в столице, которая определена как – совокупность государственных учреждений, органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в г. Москве, некоммерческих организаций и граждан, осуществляющих взаимосвязанные социальные, правовые, организационные, педагогические и иные меры, направленные на предупреждение правонарушений и устранение причин и условий, способствующих их совершению.

Такая программа предусматривает использование в профилактике правонарушений и преступлений современных технических средств и информационных источников. Особое место отводится созданию и эффективному использованию охранного видеонаблюдения в жилом секторе и на транспорте, в местах массового скопления граждан; установке тревожной сигнализации и вызова полиции при охране имущества, материальных ценностей и другие. В городе предусмотрено расширение установки телефонов экстренной связи, сигнализации квартир жителей города и другие всевозможные технические мероприятия.

Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений Правительства г. Москвы была сформирована на основе Постановление Правительства Москвы от 2 мая 2006 г. № 310-ПП (ред. от 28.02.2012) «О Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений») и своим профилактическим воздействием охватывается все слои населения мегаполиса. Это несовершеннолетние, находящиеся в трудных жизненных ситуациях или совершившие правонарушения; больные наркоманией и алкоголизмом, лица, занимающиеся попрошайничеством, неблагополучные семьи; ранее судимые и осужденные к наказаниям, не связанным с лишением свободы. Не обделены вниманием и меры профилактики преступлений в отношении приезжих, в том числе иностранцев, лиц их группи-

[1] Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [электронный ресурс] // URL: https://мвд.рф/folder/101762 – (дата обращения 01.09.2018).

ровок экстремистской, антиобщественной и насильственной направленностью поведения.

При реализации государственной программы «Безопасный город»[1] в 2017 году на территории г. Москвы проведено 1722 специализированных мероприятия, направленных на предупреждение преступности и безнадзорности несовершеннолетних. Кроме того, значительную роль в обеспечении безопасности жителей столицы играет работа участковых уполномоченных полиции, на которых приходится основная нагрузка по профилактике преступлений.

Кроме того, Закон города Москвы от 19 марта 2008 г. № 14 «О системе профилактики правонарушений в городе Москве» и Закон города Москвы от 1 марта 2017 г. № 7 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 19 марта 2008 г. № 14 «О единой системе профилактики правонарушений в городе Москве» закрепляют системный подход к профилактике правонарушений в г. Москве, консолидируют усилия государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан по предупреждению правонарушений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

На сегодняшний день одной из действенных форм профилактики правонарушений является правовое просвещение и правовое информирование граждан, которое должно осуществляться в процессе воспитания и обучения граждан в образовательных организациях и через средства массовой информации. Граждане столицы также сами могут участвовать как субъекты в профилактике правонарушений посредством добровольного индивидуального и (или) коллективного участия в мероприятиях по охране общественного порядка и других, социально значимых мероприятиях, содействия правоохранительным органам и иным органам системы профилактики правонарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации[2].

---

[1] Постановление Правительства Москвы от 23 сентября 2011 г. № 443-ПП (ред. от 27.03.2018) «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Безопасный город» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2011. – № 56.

[2] Законом города Москвы от 28 марта 2001 г. № 9 «Об участии жителей Москвы в охране общественного порядка» (Вестник Мэрии Москвы. № 19, май, 2001) установлены правовые основы, принципы и формы добровольного участия москвичей в содействии органам внутренних дел по охране общественного порядка, созданы условия для реализации конституционных прав граждан по защите своих законных интересов, чести и достоинства от противоправных посягательств, а также для повышения активности и консолидации усилий общественности по обеспечению правопорядка.

Правовое положение, основные задачи, порядок деятельности, структуру общественных пунктов охраны порядка (ОПОП), права и обязанности их членов и советов установил Закон города Москвы от 10 декабря 2003 г. № 77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве»[1]. Общественные пункты охраны порядка создаются по решению префектур административных округов столицы из расчета один общественный пункт охраны порядка на 13 тыс. жителей города Москвы.

Кроме указанных субъектов профилактики, в столице воссоздана и с 1993 года действует городская народная дружина. Правовые основы, принципы деятельности и организационная структура народной дружины, условия приема в нее и отчисления из ее состава, права, обязанности и ответственность дружинников, гарантии их правовой и социальной защиты установлены Законом города Москвы от 26 июня 2002 г. № 36 «О Московской городской народной дружине». В 2017 г. количество дружинников в Москве составляло порядка 22 тыс. человек. Всего в 2017 году дружинниками сделано более 700 тыс. выходов на дежурство по охране общественного порядка. Совместно с сотрудниками полиции ими пресечено более 38 тыс. административных правонарушений, по подозрению в совершении преступлений задержано 148 человек[2].

На основании изложенного следует сделать вывод о том, что, что сегодня г. Москва как крупнейший субъект Российской Федерации, город федерального значения, является одним из наименее криминально пораженных регионов страны.

---

[1] См. Постановление Правительства Москвы от 19 апреля 2005 г. № 237-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы от 10 декабря 2003 г. № 77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2005. – № 27.

[2] Официальный сайт Мэра и Правительства Москвы [электронный ресурс] ГКУ «Московский городской штаб народной дружины» // URL: http://druzhina.mos.ru/press-center/news/detail/7052774.html (дата обращения 01.09.2018).

Контрольные правомочия участников безвозмездных договоров, направленных на передачу имущества

М.С. Батюк[1]

Стоит признать, что общее договорное право не всегда дает участнику обязательственного правоотношения адекватные средства защиты против недобросовестного поведения контрагента. Когда субъект вынужден прибегать к средствам защиты своих нарушенных или оспоренных субъективных прав, теряется вся ценность гражданского правоотношения. Зачастую необходимость в защите возникает, когда цель правоотношения уже вовсе не достижима. Поэтому особенно важно разрабатывать не столько средства защиты, сколь правовые средства, направленные на обеспечение нормального развития правоотношения, достижения цели обязательства и удовлетворения законных интересов его участников.

В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации также говорится о необходимости проведения на уровне законодательной политики принципа сохранения однажды заключенного договора с целью обеспечения стабильности гражданского оборота и исключения защиты интересов его недобросовестных участников (п. 7.1).

Контроль в относительном гражданско-правовом отношении, как некий «буферный» механизм, с одной стороны, направлен на обеспечение соблюдения законных интересов управомоченного лица и нормального развития правоотношения, с другой, позволяет своевременно установить факт нарушения, инициировать защиту нарушенного субъективного права.

Законодатель предоставляет возможность осуществлять контроль участникам обязательств, направленных на передачу имущества. Как правило, имущество, выступающее объектом данных договоров, существует на момент заключения соглашения между сторонами. Указанное обстоятельство обуславливает интерес лица в проведении верификации еще на преддоговорной стадии. На основании полученной

[1] Преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России. © *Батюк М.С., 2018.*

в ходе проверки информации управомоченный субъект принимает решение о вступлении в гражданско-правовое отношение на определенных условиях.

Наделяя участников указанной группы обязательств контрольными правомочиями на преддоговорной стадии, законодатель использует различные приемы юридической техники. Так юридическая возможность лица осуществлять предварительный контроль за соблюдением его законных интересов может быть прямо зафиксирована в кодифицированном законе. Пункт 2 ст. 495 ГК РФ предусматривает право покупателя до заключения договора розничной купли-продажи осмотреть товар, потребовать проведения в его присутствии проверки свойств или демонстрации использования товара, если это не исключено ввиду характера товара и не противоречит правилам, принятым в розничной торговле.

Контрольные правомочия могут следовать из иных правовых норм, например, предусматривающих ответственность стороны обязательства за обнаруженные в дальнейшем дефекты. Так согласно п. 2 ст. 612 ГК РФ арендодатель не отвечает за недостатки сданного в аренду имущества, которые были оговорены при заключении договора аренды, были заранее известны арендатору или должны были быть обнаружены арендатором во время осмотра имущества или проверки его исправности при заключении договора или при передаче имущества в аренду.

Помимо ГК РФ нормы о предварительном контроле в обязательствах, направленных на передачу имущества, получили распространение в иных законах и подзаконных нормативных правовых актах. Так законодатель наделяет контрольными правомочиями на преддоговорной стадии заказчика по государственному контракту. Часть 1 ст. 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» устанавливает единые требования к участникам закупки. Проверку соответствия потенциальных контрагентов указанным требованиям осуществляет специально формируемый заказчиком орган – комиссия по осуществлению закупок.

Наличие контрольных правомочий у участников данных обязательств обосновано и объясняется, в том числе, их возмездной приро-

дой. Передавая деньги в обмен на приобретение права собственности или права пользования имуществом, субъект заинтересован в том, чтобы осуществить предварительную проверку качества приобретаемой вещи. Существует ли такой интерес к преддоговорной верификации у лица в безвозмездных сделках, направленных на передачу имущества, и какова его природа?

Гражданское законодательство не предусматривает возможность одаряемого осуществлять предварительный контроль. Как видится, верификация невозможна и по моральным соображениям: «дареному коню в зубы не смотрят». Дарение выступает выражением доброй воли дарителя и чаще всего подразумевает помимо гражданско-правовых существование особых личных отношений между сторонами. Однако подобные рассуждения, полагаем, не выходят за рамки обыденных представлений о договоре дарения.

На первый взгляд, при безвозмездной передаче имущества во владение в верификации нет необходимости. Договор дарения не влечет каких-либо обязанностей для одаряемого, в том числе обязанности принять дар. Подтверждением этому служит указание законодателя на то, что одаряемый может в любой момент до передачи имущества отказаться от него (п. 1 ст. 573 ГК РФ). В случае необходимости возвратить имущество в порядке последствий недействительности ничтожной сделки имущественное положение одаряемого не ухудшается, оно остается точно таким, каким было до заключения договора дарения. К тому же одаряемый как собственник вправе распорядиться имуществом по своему усмотрению, если будет недоволен самим подарком или его качеством.

Однако встречаются ситуации, когда правообладание подаренным имуществом не приносит необходимых преимуществ одаряемому. Например, если по договору дарения передается вещь с так называемыми юридическими дефектами (обременения правами третьих лиц, ущербность титула и т. д.). Указанные недостатки способны оказать существенное негативное влияние на имущественное положение одаряемого. Так незначительность передаваемой доли в праве общей собственности может препятствовать реальному использованию имущества. При этом выдел такой доли в натуре невозможен, а принудительная выплата компенсации другими участниками общего имущест-

ва не покроет судебных издержек (п. 4 ст. 252 ГК РФ). Или когда фактические недостатки вещи (конструктивные и прочие), делают ее содержание крайне обременительным. Например, если объектом дарения является квартира в доме аварийного состояния. Неужели в подобных случаях возможность одаряемого самостоятельно обеспечить соблюдение его законных интересов путем производства проверочных мероприятий недопустима с точки зрения морали?

Договорная ответственность дарителя ограничена рамками общих правил об исполнении обязательств (ст. 393 ГК РФ). А.Л. Маковский подчеркивает, что после принятия имущества одаряемый может предъявить требование о возмещении причиненного ему реального ущерба только, если договором были прямо предусмотрены условия о количестве, качестве даримого имущества, отсутствии на него прав у третьих и т.д. По общему правилу ответственность для дарителя наступает в случае его вины (п. 1 ст. 401). Таким образом, предварительный контроль выступает необходимым гарантом соблюдения законных интересов одаряемого и является справедливым для обеих сторон.

Возможность одаряемого осуществлять предварительный контроль целесообразно закрепить на законодательном уровне. Из формулировки п. 1 ст. 572 ГК РФ следует, что договор дарения может быть как реальным (собственно дарение), так и консенсуальным (обещание дарения). Тем не менее, предварительный контроль будет иметь место в обоих случаях до самого исполнения договора. Данное исключение не нарушает общего правила, согласно которому преддоговорная проверка производится до заключения сделки, и объясняется особой природой договора дарения.

Поскольку одаряемый лишен возможности предъявлять какие-либо требования к качеству и состоянию имущества, он вправе отказаться от дара в любое время до его передачи (п. 1 ст. 573 ГК РФ). Отказ от вступления в правоотношение при реальном дарении и возможность расторгнуть договор в одностороннем порядке при обещании дарения выступают превентивной мерой. Принятие имущества будет свидетельствовать о надлежащем контроле со стороны одаряемого и его удовлетворенности результатами проверки. Такой подход согласуется с позицией Е.А. Суханова по поводу реального дарения. Автор

считает ошибочными попытки рассматривать дарение в качестве односторонней сделки, поскольку всегда требуется согласие одаряемого на принятие дара. Факт передачи имущества при реальном дарении и является выражением воли одаряемого.

Вопрос контроля в договоре безвозмездного пользования законодатель стороной не обошел. Так согласно п. 3 ст. 693 ГК РФ ссудодатель не отвечает за недостатки вещи, которые были им оговорены при заключении договора, либо были заранее известны ссудополучателю, либо должны были быть обнаружены ссудополучателем во время осмотра вещи или проверки ее исправности при заключении договора или при передаче вещи. Правоприменитель исходит из буквального толкования данной нормы. Ссудодатель освобождается от ответственности за любые явные недостатки вещи, в том числе препятствующие ее нормальному использованию. Принятие вещи будет свидетельствовать о должном контроле со стороны ссудополучателя и удовлетворенности состоянием передаваемого имущества.

Предварительный контроль в договоре безвозмездного пользования имеет важное значение для обеспечения соблюдения законных интересов ссудополучателя. Согласно п. 1 ст. 691 ГК РФ ссудодатель обязан предоставить вещь в состоянии, соответствующем условиям договора безвозмездного пользования и ее назначению. Исходя из буквального толкования данной нормы права, можно предположить, что ссудополучатель имеет возможность требовать передать ему указанную в договоре вещь и передать ее в определенном сторонами состоянии. Однако, не смотря на то, что кредитор по данному обязательству действительно вправе предъявлять требования к состоянию передаваемого имущества, возможности требовать от должника самой передачи вещи он лишен в силу прямого указания закона. Согласно ст. 692 ГК РФ при отказе ссудодателя передать вещь ссудополучателю, последний может рассчитывать только на расторжение договора и возмещение понесенного им реального ущерба. При этом наступление убытков еще надо доказать. Таким образом, ссудополучатель до передачи ему вещи лишен возможности координировать поведение должника. Как видится, ссудополучатель может только отказаться принимать имущество, состояние которого не соответствует условиям договора и назначению вещи.

Таким образом, анализ гражданского законодательства и судебной практики позволяет сделать вывод об общей природе преддоговорного контроля в возмездных и безвозмездных обязательствах, направленных на передачу имущества. Реализуя контрольные правомочия на преддоговорной стадии, участники обязательств предупреждают возможные негативные последствия использования вещи с выявленными недостатками, обременительное ее содержание. Так как договаривающихся лиц еще не связывает никакое обязательство, отказ предоставить управомоченному лицу информацию или имущество для контроля, по общему правилу, не влечет ответственность другой стороны.

К вопросу об усилении ответственности водителей за непредоставление преимущества в движении пешеходам

К.Н. Бобылева[1]

Правилами дорожного движения Российской Федерации, утвержденными Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090[2], установлена обязанность водителей транспортных средств в определенных случаях уступать дорогу пешеходам, велосипедистам или иным участникам дорожного движения, пользующимся преимуществом в движении.

Несоблюдение обозначенного выше требования влечет наложение административной ответственности на виновное лицо в соответствии с нормами статьи 12.18 «Непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая предусматривает санкцию в виде штрафа в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей[3].

Однако следует обратить внимание, что законодатель лишь недавно увеличил предельный размер этого наказания.

---

[1] Старший преподаватель кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) кандидат юридических наук. © *Бобылева К.Н., 2018.*

[2] Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 47, ст. 4531.

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1.

Так Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях до 2009 года предусматривал ответственность за обозначенное выше правонарушение в виде предупреждения или штрафа в размере ста рублей.

Проведя анализ состояния и динамики показателей безопасности дорожного движения, автор проекта федерального закона № 112075-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (об усилении ответственности за непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения и за нарушение правил перевозки людей), обратил внимание, в том числе, на то, что самым распространенным видом дорожно-транспортных происшествий является наезд на пешеходов. Согласно статистике, приведенной в пояснительной записке к законопроекту, который в результате принятия значительно усилил ответственность, установив штраф в размере от восьмисот до тысячи рублей, а также исключил предупреждение как санкцию, по итогам первого полугодия 2008 года было зарегистрировано 35 023 таких случаев, что составило 38,7 процентов от общего количества дорожно-транспортных происшествий за этот период. Каждый шестой наезд на пешехода совершался на пешеходных переходах, тяжесть последствий наездов составила шесть погибших из 100 пострадавших. Основная часть (80,5 процента) наездов на пешеходов совершалась на пешеходных переходах по вине водителей.

Позиция законодателя, поддержанная Правительством Российской Федерации, безусловно, является обоснованной, так как наказание, изначально установленное за непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения в виде предупреждения или штрафа в размере 100 рублей, было неадекватно степени общественной опасности совершаемых нарушений и их последствий.

Следующим этапом усиления ответственности по статье 12.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях стала разработка и внесение уже группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2013 году проекта федерального закона № 226369-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правона-

рушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» (об усилении ответственности за правонарушения в области дорожного движения).

Обоснованием необходимости очередного усиления ответственности, в том числе, по статье 12.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по утверждению авторов законопроекта, стал значительный рост автомобильного парка, сопровождающийся пренебрежительным отношением водителей к правилам дорожного движения, отсутствием общей правовой культуры участников дорожного движения.

Так, санкции большинства статей, устанавливающих ответственность за правонарушения в области дорожного движения, были изменены в сторону повышения в целях приведения их в соответствие с общественной вредностью правонарушения.

За непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения штраф был установлен в виде фиксированной суммы – полторы тысячи рублей.

Далее, в соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам заседания президиума Государственного совета 14 марта 2016 г. Министерством внутренних дел Российской Федерации был разработан законопроект № 976552-7 «О внесении изменения в статью 12.18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Необходимость очередного усиления административной ответственности за указанные нарушения также обусловлена неэффективностью действующих норм, которая подтверждалась ростом количества возбужденных дел об административных правонарушениях данной категории (за 12 месяцев 2015 года возбуждено 1663679 дел, в то время как за аналогичный период 2014 года – 1644593 дел), числом дорожно-транспортных происшествий (за 12 месяцев 2015 года на пешеходных переходах произошло 19779 дорожно-транспортных происшествий, в результате которых погибло 1233 и ранено 19576 человек, в то время, как за аналогичный период 2014 года произошло 19392 дорожно-транспортных происшествия, в результате которых погибло 1236 и ранено 19194 человек).

Так, в результате принятия Закона был установлен административный штраф в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей, что предоставило возможность дифференциации административной ответственности. В соответствии с частью 1 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях постановление по делу о правонарушении по статье 12.18 «Непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях выносится уполномоченным должностным лицом органов внутренних дел (полиции) непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения.

Следует обратить внимание, что вопрос размера санкции, а точнее большое «поле» для применения усмотрения при выборе размера штрафа, налагаемого на виновное лицо, явился предметом широкой дискуссии как при рассмотрении законопроекта представителями общественности, так и при его одобрении на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Обращает на себя внимание, что санкция рассматриваемой статьи соответствует требованиям части 2 статьи 4.1 «Общие правила назначения административного наказания», статьи 4.2 «Обстоятельства, смягчающие административную ответственность», статьи 4.3 «Обстоятельства, отягчающие административную ответственность» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые устанавливают, что при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, то есть формально позволяет учитывать личность виновного и, в зависимости от этого, назначать штраф в предусмотренных санкцией пределах.

Однако вынесение постановления по делу об административном правонарушении непосредственно на месте его совершения практически исключает возможность учета сотрудником ГИБДД личности виновного, его имущественного положения и других значимых обстоятельств по делу.

Таким образом, практически неминуема ситуация, при которой отсутствие и невозможность получить все необходимые данные на месте совершения правонарушения будут способствовать принятию уполномоченным сотрудником государственной инспекции безопасности дорожного движения субъективного решения при установлении размера административного штрафа.

Кроме того, участники общественной экспертизы высказали опасение, что установление минимального и максимального размера санкций, а также большая разница между ними, несет в себе коррупционные риски.

Также следует обратить внимание, что наложить максимальный штраф водителю может только инспектор, который сам выявил нарушение и оформил его на месте. Если же нарушение выявлено с помощью комплексов фото- и видеофиксации, работающих в автоматическом режиме, то штраф будет минимальным, то есть, как и прежде, 1500 рублей[1]. Таким образом, можно говорить о нарушении принципа равенства всех перед законом.

В соответствии с Правилами дорожного движения термин «уступить дорогу» означает что «участник дорожного движения не должен начинать, возобновлять или продолжать движение, осуществлять какой-либо маневр, если это может вынудить других участников движения, имеющих по отношению к нему преимущество, изменить направление движения или скорость». То есть, если пешеход вступил на пешеходный переход, это не значит, что все машины должны сразу остановиться. Если пешеход находится далеко до машины, то водитель может проехать, и это не будет нарушением.

Однако проблема правоприменения состоит в том, что часто инспекторы штрафуют автомобилистов даже в тех случаях, когда пешеход только вступил на «зебру».

Таким образом, необходимы разъяснения по этому вопросу для сотрудников государственной инспекции безопасности дорожного движения, которые должны определить, было ли совершено административное нарушение, и если было, то какова будет сумма административного штрафа.

---

[1] При этом оплатить его в течение 20 дней можно с 50-процентой скидкой, то есть сумма штрафа составит 750 рублей.

Не вполне корректна и работа комплексов фотовидеофиксации. На основании их показателей зачастую автомобилисты штрафуются даже в тех случаях, когда траектории движения автомобиля и пешехода не пересекаются.

Однако, несмотря на снижение в целом по стране числа ДТП из-за наезда на пешеходов, число погибших и раненых в них, по-прежнему, остается высоким. По статистике ГУОБДД МВД России, за 10 месяцев 2017 года произошло 39876 ДТП из-за наезда на пешеходов (-4,8%)[1], в которых погибли 4194 человека (-11,7%), получили ранения 37324 человека (-4,1%). По вине водителей произошло больше ДТП, чем по вине пешеходов, также можно отметить, что пешеходы стали более дисциплинированы[2]. При этом отмечается рост числа ДТП как на регулируемых, так и нерегулируемых пешеходных переходах[3].

Исходя из общего количества ДТП с участием пешеходов, можно сделать вывод, что 10% пешеходов, попавших в ДТП, погибают. Остальные 90% пешеходов получают ранения разной степени тяжести.

Таким образом, официальная статистика свидетельствует о том, что усиление административной ответственности за непредоставление преимущества в движении пешеходам, велосипедистам или иным участникам дорожного движения, пользующимся преимущественным правом в движении, является актуальной мерой для водителей – нарушителей Правил дорожного движения. При вынесении постановления о правонарушении прямая зависимость суммы административного штрафа (от 1500 до 2500 рублей) от степени опасности для пешехода в каждой конкретной ситуации вполне оправдана.

При этом целесообразно прописать конкретный механизм и методику определения суммы штрафа отдельным подзаконным нормативным актом.

---

[1] Здесь и далее по тексту количество ДТП сравнивается с данными аналогичного периода предыдущего года – за январь-октябрь 2016 года.

[2] По вине водителей произошло 23423 ДТП (-2,5%), в которых погибли 1763 человека (-10,1%), получили ранения 22954 человека (-2,1%). По вине пешеходов произошло 16177 ДТП (-8,4%), в которых погибли 2845 человек (-12,1%), получили ранения 13717 (-7,7%).

[3] На регулируемых пешеходных переходах произошло 4227 ДТП (+1,2%), в которых погибли 227 человек (+15,8%), получили ранения 4188 человек (+0,1%). На нерегулируемых – произошло 10255 ДТП (+1,3%), в которых погибли 532 человека (-16%), получили ранения 10314 человек (+2%).

Следует также отметить, что объективно оценить эффективность введенной законодательной нормы можно будет по истечении определенного периода времени, когда появится возможность сравнить статистику по ДТП из-за наезда на пешехода до и после принятия Закона.

Административное наказание в Российской Федерации: вопросы систематизации

Е.О. Бондарь[1]***,***
О.Р. Громосевич[2]

В административно-правовой теории, практике государственного управления и распорядительной деятельности вопрос об установлении ответственности за соответствующие нарушения является одним из дискуссионных. Надлежащее использование административно-правовых механизмов воздействия предотвращает возникновение различных негативных последствий. В связи с этим существует объективная потребность в научном исследовании не только особенностей административной ответственности, но и всей системы административных наказаний в Российской Федерации.

Установление соразмерной административной ответственности и применение адекватного наказания за правонарушения всегда привлекало внимание правоведов. Современную научную основу исследований в области установления административной ответственности и применения административных наказаний составляют труды Д.Н. Бахраха, В.В. Дорохиной, Н.С. Кузнецовой, П.М. Рабиновича. Необходимость комплексного анализа и изучения особенностей системы административных наказаний определяет цель настоящей статьи.

Следует отметить, что социальная роль административной ответственности чрезвычайно важна. Она возникает как правовое последствие ненадлежащей реализации гражданами и юридическими лицами своих прав и обязанностей в обществе. Именно наличие у административной ответственности социальной составляющей позволяет приме-

[1] Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Бондарь Е.О., 2018.*

[2] Курсант 4 курса факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Громосевич О.Р., 2018.*

нять ее к различным сферам общественной жизни. Наступление административной ответственности предполагает применение соответствующего наказания к правонарушителю, которое является определенной мерой принуждения, что следует из содержания ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ[1]. В КоАП РФ нашли закрепление не только различные наказания, которые в совокупности образуют единую систему административно-карательных санкций, но и их системообразующие признаки. Так:

а) единая правовая основа системы административных наказаний – КоАП РФ;

б) единое фактическое основание для применения административного наказания – это административное правонарушение;

в) цель системы административных наказаний прямо проистекает из содержания ст. 3.1 КоАП РФ, и состоит в предупреждении совершения новых правонарушений;

г) административные наказания являются по своей природе карательными санкциями, их применение должно повлечь у правонарушителей состояние наказанности за совершенное нарушение. Данное состояние длится до тех пор, пока правонарушитель отбывает наказание и ещё год после дня его применения (ст. 4.6 КоАП РФ).

Д.Н. Бахрах делает важное пояснение, необходимое для понимания юридической природы системы административных наказаний. Так, любое административное наказание предполагает официальное осуждение виновного в правонарушении лица[2]. При этом весьма важен и формальный аспект: административным наказанием считается только такая мера принуждения, которая названа законодателем в ст.ст. 3.2–3.12 КоАП РФ. Именно перечисленные в названных статьях административные наказания следует рассматривать как целостную систему.

Административные наказания, приведенные в КоАП РФ, по различным критериям можно разделить на группы. Например, административные наказания можно поделить на наказания, применяемые в административном и в судебном порядке, что обусловлено субъект-

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1.

[2] Бахрах Д.Н. Вопросы системы административных наказаний // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2009. – № 5. – С. 7.

ным составом назначения наказания, условиями и порядком наступления ответственности. Так, субъекты публичной административной власти вправе штрафовать правонарушителей и предупреждать правонарушения. Классифицировать административные наказания можно и по условиям их применения в качестве основных и дополнительных. Например, конфискация, возмездное изъятие или выдворение могут применяться и в качестве дополнительных административных наказаний, в то время как остальные наказания могут выступать только в качестве основных. Кроме того, от субъекта-правонарушителя зависят границы применения административного наказания. Так, к должностным лицам за совершение правонарушения не может применяться приостановление деятельности, а к юридическим лицам не применяется административный арест или дисквалификация.

Факт установления административной ответственности для дальнейшего назначения административного наказания предполагает, что на предыдущих стадиях уполномоченные должностные лица уже собрали, проанализировали, оценили обстоятельства по делу о правонарушении, определили, с помощью каких мер воздействовать на правонарушителя. Результаты работы компетентных лиц подтверждаются протоколами, решениями и постановлениями[1].

Статьей 31.1 КоАП РФ регламентируется порядок вступления постановления об административном правонарушении в силу, который согласуется с нормами ст.ст. 30.1 и 30.9 КоАП РФ. Постановление по делу о правонарушении приводится в исполнении уполномоченными органами, должностными лицами в рамках действующего законодательства. Как правило, обращение к исполнению постановления возложено на судью или иной компетентный орган, вынесший постановление, и осуществляется через 10 дней после его вынесения. Исполнение может быть отсрочено на срок до одного месяца, если имеют место обстоятельства, которые не позволяют исполнить наказание в установленный срок. Обычно отсрочка действует в отношении таких наказаний, как административный штраф, лишение специального права и административный арест. Первые два наказания широко распространены среди правонарушений в сфере строительства. Статья 31.1

[1] См., напр.: Дорохин В.В. Понятие и содержание производства по делам об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. – 2011. – № 3. – С. 9.

КоАП РФ четко указывает о законной силе постановления. Свойство законной силы, как отмечают Д.Л. Паньшин и Е.А. Дресвянникова, означает, что решение обязательно для органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц и организаций, физических и юридических лиц, и подлежит исполнению на территории всего государства[1].

Процедура исполнения постановления об административном правонарушении и назначении наказания инициируется судьей или должностным лицом, что подтверждается ст. 31.3 КоАП РФ. Порядок приведения в исполнение постановления по делу регулируется ст. 31.4 КоАП РФ. Этот этап на стадии исполнения постановления состоит из следующих ключевых аспектов:

– обращение к исполнению;

– реальное исполнение наказания;

– окончание исполнения постановления.

В административно-правовой литературе имеет место неопределенность взглядов ученых относительно отнесения той или иной меры к мерам административного предупреждения или административным наказаниям. Однако на стадии исполнения судебных актов об административных наказаниях особое значение имеет карательное воздействие, которое несет административное наказание. Исчерпывающий перечень административных наказаний содержится в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, тем не менее, не все наказания логично применять при совершении правонарушений.

Спецификой мер административного пресечения является наличие комплексного фактического основания применения, а именно совокупности основных и дополнительных оснований. Конкретная противоправная ситуация, которая позже может быть признана административным правонарушением или преступлением, противоправным поведением, подозрением в совершении правонарушения являются основными (обязательными) основаниями применения соответствующих мер. Однако для применения определенного количества разновидностей принудительных мер требуется наличие еще и дополнительных

[1] Паньшин Д.Л., Дресвянникова Е.А. Сроки и порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях о штрафах // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 17.

оснований, к числу которых можно отнести невозможность составления на месте протокола о правонарушении или установления личности правонарушителя, продолжение правонарушения после применения форм предварительного воздействия.

Таким образом, административное наказание – это разновидность административного принуждения, которое, однако, отличается от других принудительных мер воздействия, поскольку является карательной санкцией, применяется в рамках законодательно установленной процедуры и преследует специфические цели.

Административно-процессуальная деятельность органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях в сфере охраны собственности

Е.О. Бондарь[1]***,***
Д.В. Денисова[2]

К субъектам защиты права собственности и других вещных прав относятся правоохранительные органы. Органы внутренних дел являются одной из составной частью этой системы. К их полномочиям в этой сфере относятся: выявление, пресечение и предупреждение преступлений и административных правонарушений, связанных с осуществлением права собственности, и иных вещных прав.

Статья 8 Конституции Российской Федерации закрепляет различные формы собственности, устанавливает основы формирования и осуществления экономической деятельности на территории РФ[3]. Следовательно, на государственные органы возлагается охрана права собственности как неотъемлемого права физических и юридических лиц.

Очевидно, что регулирование деятельности органов внутренних дел по защите права собственности носит преимущественно административно-правовой и уголовно-правовой характер. Защита собствен-

---

[1] Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Бондарь Е.О., 2018.*

[2] Курсант 3 курса факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Денисова Д.В., 2018.*

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

ности граждан и юридических лиц регулируется, в основном, нормами гражданского права, однако, на мой взгляд, отсутствуют конкретные нормы, отражающие специфику защиты права собственности органами внутренних дел.

Защита права собственности может осуществляться следующими способами: *юрисдикционными* и *неюрисдикционными*.

Юрисдикционная форма защиты права собственности подразумевает участие государственных органов в восстановлении субъективного нарушенного права. Данная форма может осуществляться в судебном или в административном порядке. Под неюрисдикционной формой понимается защита прав граждан и юридических лиц их самостоятельными действиями и решениями. При этом важно отметить, что собственнику необходимо действовать в соответствии с законом и в пределах осуществления своих гражданских прав.

К обязательственно-правовым способам защиты права собственности относятся способы, основанные на защите прав, исходя из гражданско-правового договора, а также связанные с возмещением вреда, причиненного собственнику, или направленные на возврат неосновательно приобретенного или сбереженного имущества.

Иными способами защиты права собственности признаются иски к органам государственной власти. Все иски к органам государственной власти можно разделить на два вида: во-первых, иски с требованием о полном возмещении убытков, причиненных в результате действия либо бездействия органов государственной власти, в том числе и путем издания ими актов, не соответствующих закону и нарушающих либо ограничивающих право собственности или иное вещное право; во-вторых, это иски об освобождении имущества от ареста. Арест возможен только в тех случаях, когда конфискация имущества обвиняемого по приговору суда, и в качестве меры, обеспечивающей исполнение судебного решения об обращении взыскания на имущество или приговора суда о конфискации имущества.

В юридической литературе способы защиты права собственности в деятельности ОВД подразделяются на договорные и внедоговорные. К договорным способам относится защита, осуществляемая на основе договоров, заключаемых ОВД с физическими и юридическими лицами. К внедоговорным способам относится вся иная деятельность ОВД,

так или иначе связанная с защитой права собственности. Так, при осуществлении расследования уголовных дел, связанных с нарушением права собственности, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий, сотрудник ОВД осуществляет действия, направленные на восстановление нарушенного права, предупреждение преступных посягательств в будущем, а значит, и на защиту права собственности в целом[1].

От компетенции лица, осуществляющего производство по уголовному делу, зависит и степень обеспечения интересов гражданского истца, которому был причинен имущественный вред совершением преступления. В соответствии со ст. 115 УПК РФ следователь, с согласия руководителя следственного органа, либо дознаватель, с согласия прокурора, возбуждают перед судом ходатайство о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого, либо иных лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия[2]. Данная мера процессуального принуждения применяется в целях обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий. Таким образом, от правомерных действий следователя либо дознавателя зависит защита прав потерпевшего.

Важно отметить, что оперативно-розыскные мероприятия, направленные на установление лица, совершившего кражу, действия мошеннического характера, также местонахождения, а в последующем и его задержания, дают фактическую возможность для привлечения его в качестве ответчика по делу об истребовании похищенного имущества или возмещения причиненного ущерба.

В литературе отмечается, что дознаватель либо следователь при расследовании уголовного дела может защищать интересы не только потерпевшей стороны, но и самого подозреваемого. Так возникает вопрос, что делать с имуществом лица, которое подвергается уголовному преследованию, при его задержании и помещении под стражу. Лицо временно теряет возможность владеть, пользоваться, распоряжаться своим имуществом и осуществлять его защиту. Исходя из того, что на государственные органы возложена обязанность по защите права

---

[1] Копытов Ю.А. Административное право : учебник / Ю.А. Копытов. – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015.

[2] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ.

собственности, следователь либо дознаватель, осуществляющий производство по уголовному делу, обязан в соответствии с ч. 2 ст. 160 УПК РФ принять меры по обеспечению сохранности имущества и жилища подозреваемого или обвиняемого, задержанного или заключенного под стражу и сообщить ему о принятых мерах.

Законодательство РФ предусматривает создание в системе МВД структуры, предназначенной для охраны как публичной, так и частной собственности. Так, в соответствии с ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О Полиции» возможно создание подразделений для выполнения полицией задач по охране и защите права собственности. К правовым основам деятельности органов внутренних дел относятся: Конституция РФ; ФЗ «О полиции»; Указ Президента РФ № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Приказ МВД России от 16 июля 2012 г. № 689 «Об утверждении инструкции по организации деятельности подразделений вневедомственной охраны территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны объектов, квартир и мест хранения имущества граждан с помощью технических средств охраны»[1].

Вся деятельность подразделений ОВД по охране права собственности и иных вещных прав проявляется в следующих формах: во-первых, действия организационно-технического характера, направленные на осуществление охраны имущества физических и юридических лиц; во-вторых, содействие субъектам гражданских правоотношений в реализации их субъективных прав; в-третьих, предупреждения преступлений и правонарушений, посягающих на собственность граждан; в-четвертых, пресечение действий, которые нарушают субъективные вещные права физических или юридических лиц.

Таким образом, система защиты права собственности – это межотраслевой правовой институт, представляющий собой механизм применения как гражданско-правовых методов защиты, так и применение мер административной и уголовной ответственности за нарушения в сфере осуществления права собственности и иных вещных прав. Защита собственности независимо от ее формы является при-

[1] Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации : учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015.

оритетным направлением деятельности государства. В осуществлении этой функции принимают участие органы государственной власти, однако роль ОВД как правоохранительного органа в защите права собственности является приоритетным.

Нормативно-правовое регулирование автоматизированной системы контроля автотранспорта «Пилот»

Е.О. Бондарь[1]***,***
П.И. Зыбкина[2]

На сегодняшний день одной из главных областей применения GPS-технологий является мониторинг автотранспортных средств. Современные системы контроля позволяют получать оперативную информацию о точном местоположении объекта, его остановках, скорости, с которой он передвигается, уровне топлива в баке и т. д.

Тщательно проработанные системы мониторинга автотранспортных средств получили широчайшее распространение. Их используют государственные и частные транспортные компании, строительные фирмы, а также другие организации, в инфраструктуре которых есть транспортный отдел.

«Пилот» – многофункциональная система дистанционного мониторинга и управления подвижными и стационарными объектами, выполняющая широкий круг задач при низких эксплуатационных расходах и основанная на технологиях спутниковой навигации и беспроводной передачи данных.

Система «Пилот» (GPS / ГЛОНАСС) осуществляет комплексный контроль процесса работы и эксплуатации объектов, который включает в себя следующие характеристики: местонахождение, скоростной режим, маршрут следования, расписание движения, работу исполнительных механизмов и различные события, условия транспортировки грузов.

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Бондарь Е.О., 2018.*

[2] Курсант ФПСППООП Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя 226 учебного взвода рядовой полиции. © *Зыбкина П.И., 2018.*

Система способна отслеживать работу каждого транспортного средства, как в отложенном режиме, так и в режиме реального времени, что позволяет оперативно выявлять ошибки и злоупотребления водителей, отклонения от путевого задания и т. п.[1]

Применение системы «Пилот» позволяет перейти на качественно новый уровень управления подвижными и стационарными объектами и обеспечивает выполнение следующих задач:

Повышение эффективности работы транспортных средств

Данные о работе автопарка, представленные системой, предназначены для минимизации холостого пробега, оптимизации маршрутов, организации планового ремонта и технического осмотра транспортных средств. В конечном счете, всё это помогает выполнить максимальный объём перевозок при минимальном числе водителей и техники.

Укрепление трудовой дисциплины сотрудников

Система оперативно фиксирует как нарушения, допущенные сотрудниками (опоздания, несоблюдение скоростного режима, несоблюдение графика и порядка выполнения работ и т. п.), так и умышленные злоупотребления, совершаемые в корыстных целях: хищения топлива, неучтенные перевозки, погрузка и разгрузка вне предписанных площадок, приписки и т.п. «ПИЛОТ» позволяет выявить различные способы незаконного использования транспортных средств недобросовестными сотрудниками. Непрерывный и гласный мониторинг выполняет не только карающую, но и профилактическую роль, предотвращая нарушения и злоупотребления ещё до того, как они могли бы состояться.

Получение достоверной информации о работе каждого подвижного и стационарного объекта

Сведения, накопленные системой (расход ГСМ, пробег, расход моточасов и т. п.), представляют наиболее полные и достоверные данные о работе автотранспорта и служат основой для планирования перевозок, объективной оценки труда, учета материальных ценностей, и т. п.

Повышение качества предоставляемых услуг

---

[1] Ильин Н.Р. Как выбрать, настроить и использовать GPS-навигатор / Н.Р. Ильин, В.С. Найман. М. : НТ Пресс, 2016.

Применительно к сфере деятельности предприятия, показателем качества может выступать: строгое соблюдение графика движения, минимальное время прибытия по требованию, эффективное выполнение грузоперевозок и т. п. Кроме того, система позволяет предложить широкий круг дополнительных услуг: контроль условий перевозки груза (температура в кузове и т. п.), оперативную информацию о местонахождении груза и т. п.

Установка бортового навигационно-связного ГЛОНАСС-оборудования, в том числе тахографов, регламентируется государством.

В составе нормативно-правовой документации:

Постановление №641 Правительства РФ от 25 августа 2008 г. «Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS. Обязательному оснащению подлежат автомобильные и железнодорожные транспортные средства, используемые для перевозки пассажиров, специальных и опасных грузов[1].

Приказ №20 Минтранса России от 26 января 2012 г. «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, включая специальные транспортные средства, категории М, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории №, используемых для перевозки опасных грузов, аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС / GPS» определяет порядок оснащения транспортных средств категорий М и № аппаратурой ГЛОНАСС[2]

Приказ №285 Минтранса России от 31 июля 2012 г. «Об утверждении требований к средствам навигации, функционирующим с использованием навигационных сигналов системы ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS и предназначенным для обязательного оснащения транспортных средств категории М, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемых для перевозки опасных грузов» определяет унифицированные требования к средст-

[1] Постановление Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 641 «Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS».

[2] Приказ Минтранса РФ от 26 января 2012 г. №20 «О порядке оснащения транспортных средств аппаратурой ГЛОНАСС/GPS».

вам навигации и ГЛОНАСС оборудованию для транспортных средств категорий М и №.[1]

С 23 января 2013 года цифровые тахографы стали обязательными к применению перевозчиками пассажиров и опасных грузов в России. Кроме того, с 1 апреля 2013 г. наличие цифрового ГЛОНАСС тахографа стало обязательным для всего колесного транспорта, принадлежащего юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (ИП). А приказ №36 Минтранса России утвердил технические требования к тахографам.

Приказ №36 Минтранса России от 13 февраля 2013 г. «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства» определяет унифицированные требования к тахографам, категории и виды транспортных средств, оснащаемых тахографами, правила использования, обслуживания и контроля тахографов. Согласно приказу цифровые тахографы должны быть установлены на все автомобильные транспортные средства категории М2, М3, №2, №3[2].

Постановление №706 Правительства РФ от 10 сентября 2010 г. «О внесении изменений в технический регламент о безопасности колесных транспортных средств». Постановление вносит дополнение: «8.1. Транспортные средства категорий М2, М3, №2 и №3, осуществляющие коммерческие перевозки пассажиров и грузов, подлежат оснащению техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха. Порядок оснащения указанными техническими средствами транспортных средств, находящихся в эксплуатации, определяется Министерством транспорта Российской

[1] Приказ Минтранса РФ от 31 июля 2012 г. № 285 «Об утверждении требований к средствам навигации, функционирующим с использованием навигационных сигналов системы ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS и предназначенным для обязательного оснащения транспортных средств категории М, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемых для перевозки опасных грузов».

[2] Приказ Министерства транспорта Российской Федерации (Минтранс России) от 13 февраля 2013 г. № 36 г. Москва «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства».

Федерации по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Данное требование применяется в отношении указанных транспортных средств, находящихся в эксплуатации с 23 января 2012 года»[1].

Приказ №319 Минтранса России от 14 декабря 2011 г. утвердил «Порядок оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха». Приказ разработан во исполнение пункта 8.1 Постановления №706[2].

Федеральный закон №78-ФЗ РФ от 14 июня 2012 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном»[3].

Постановление №1213 Правительства РФ от 23 ноября 2012 г. «О требованиях к тахографам, категориях и видах оснащаемых ими транспортных средств, порядке оснащения транспортных средств тахографами, правил их использования, обслуживания и контроля их работы».

В соответствии с Приказом Минтранса России № 36 тахографы устанавливаются в обязательном порядке на все транспортные средства категории М2, М3, №2, №3. С 1 апреля 2014 года введена административная ответственность за не оснащение транспорта тахографическим оборудованием в размере от 1 до 3 тыс. для водителей, и от 5 до 10 тыс. руб. – для должностных лиц. Напомним, что тахографическое оборудование устанавливается для измерения и регистрации скорости

---

[1] Постановление Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг».

[2] Приказ Минтранса РФ от 14 декабря 2011 г. № 319 «Об утверждении порядка оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха».

[3] Федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 78-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном».

движения, направления движения и местоположения транспортного средства, а также для контроля графика работы и отдыха водителей в режиме реального времени.

Таким образом, обязательная установка ГЛОНАСС оборудования регламентируется государством. Комплекс эксплуатационных вопросов, которые помогает решать система «Пилот»:

Необходимость установки на автотранспорт оборудования ГЛОНАСС соответствующего нормативным требованиям (Приказ Минтранса России от 31.07.2012 г. № 285 и т. д.);

Хищение топлива водителями (т.н. несанкционированные сливы);

Использование вверенного транспорта в собственных целях («левые рейсы», нецелевое использование);

Отсутствие оперативного контроля дисциплины водителя – реальный стиль вождения отличается от позиционируемого водителем (скорость движения, резкие торможения, частая работа двигателя на неоправданно высоких оборотах и т. д.);

Отсутствие оперативной информации о местонахождении транспортных средств;

Отсутствие статистических данных для принятия стратегических решений по оптимизации логистических процессов;

Отсутствие возможности быстрого реагирования в чрезвычайных ситуациях (угон, ДТП и т. д.).

Предлагаемый программный комплекс – это конструктор, который позволяет клиентам решать любые задачи[1].

Так, например, заказчики получают уникальную возможность для анализа и хранения информации с карт водителя по тахографам в едином программном комплексе Мониторинга. В результате:

– экономия затрат на приобретении дополнительного ПО;

– удобство пользования в одной программе;

– выполнение требований законодательства РФ по хранению информации с тахографов.

[1] Одуан, К. Измерение времени. Основы GPS / К. Одуан, Б. Гино. М. : Техносфера, 2013.

Вопросы прав регулирования медицинского освидетельствования водителей на состояние алкогольного опьянения

Е.О. Бондарь[1]***,***
О.О. Кутузова[2]

На современном этапе развития российского общества повышение безопасности дорожного движения рассматривается как одно из приоритетных направлений защиты участников дорожного движения. Огромный ущерб, полученный от дорожно-транспортных происшествий требует эффективного правового регулирования в данной сфере.

Аварийность за рулем транспортного средства в состоянии опьянения − одна из актуальных и острых социально-экономических проблем, стоящих перед большинством стран мира, которые уделяют этому вопрос особое внимание. Каждый год в результате ДТП во всем мире гибнут и получают ранения более одного миллиона человек. Уровень аварийности на дорогах, несмотря на некоторое снижение ее абсолютных показателей, остается высоким, об этом свидетельствует мировая статистика и анализ многолетних данных. В связи с высокой аварийностью, для повышения безопасности дорожного движения была создана Федеральная целевая программа, целью программы является сокращение случаев смерти в результате ДТП к 2020 году на 8 тыс. человек (28,82 процента)[3].

Каждая десятая авария связана с вождением в состоянии опьянения. Такого рода уровень аварийности признан Правительством Российской Федерации критическим. Транспортные средства как источник гибели людей в ДТП в 5 раз опаснее в России, чем в других экономически развитых странах с высоким уровнем автомобилизации и высокой интенсивностью движения. Основной причиной ДТП являет-

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции. © *Бондарь Е.О., 2018.*

[2] Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции. © *Кутузова Е.О., 2018.*

[3] О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: Постановление Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864 (ред. от 11.10.2016) // СЗ РФ. – 2013. – № 41, ст. 5183; 2016. – № 43, ст. 6017.

ся низкая дисциплина и пренебрежение водителей транспортных средств правилами дорожного движения.

Административные нарушения, допущенные водителями в состоянии алкогольного опьянения, создают повышенную опасность для движения и общества в целом. Транспортное средство является источником повышенной опасности, при этом употребление алкоголя существенно ухудшает состояние здоровья лиц, управляющих транспортными средствами, что создает угрозу безопасности дорожного движения. Невозможность водителей правильно оценить дорожную обстановку и переоценка своих возможностей зачастую становится причиной ДТП[1].

Алкоголь нередко является предпосылкой множества неприятных последствий для человека. Определенно выпитая доза спиртного может подвергнуть потенциальной угрозы не только здоровье окружающих, но и собственное. Согласно пункту 2.7 правил дорожного движения, запрещается управлять транспортным средством в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного), под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание, в болезненном или утомленном состоянии, ставящем под угрозу безопасность дорожного движения. Резкое снижение способности правильно оценивать обстановку и поступающую информацию, нарушение координации движения и глубинного зрения, данный перечень последствий воздействия алкоголя на организм является своего рода непреодолимой силой, которая побуждает водителя к совершению ошибок при управлении транспортным средством. Подобный перечень последствий не является исчерпывающим[2].

Большие дозы алкоголя могут вызвать приступы неконтролируемой агрессии и толкнуть человека на совершение преступления. Употребление наркотических средств либо одурманивающих веществ, затрагивает психологическое состояние человека. В алкогольном опьянения или наркотическом «угаре» многие не в состоянии контролиро-

---

[1] Зубарев И.Ю. Значение состояния опьянения в правонарушениях, связанных с нарушением правил дорожного движения // Сибирский юридический вестник. – 2015. – № 3. – С. 22–26.

[2] Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: http://www.gibdd.ru/stat/.

вать свои чувства и эмоции, что часто приводит к плачевным последствиям.

Алкогольное опьянение − это разновидность состояния опьянения, которое сопровождается нарушениями или изменениями в физиологических, психологических или поведенческих функциях и реакциях, вызванных действием этилового спирта на центральную нервную систему[1].

Таким образом, употребление алкоголя, как мы видим, весьма частое явление среди жителей нашего государства. Законом установлены определённые санкции за езду в нетрезвом виде, либо в любом другом состоянии опьянения. Но, к сожалению, это не уменьшает количество правонарушений в данной области. Следовательно, необходимы иные подходы к решению этой проблемы.

Проблема велоинфраструктуры города Москвы

Е.О. Бондарь[2]***,***
В.А. Моргунова[3]

На современном этапе очень активно развивается производство автомобилей. Происходит их модернизация как в области строения, так и в области пользования. Автотранспорт становится с каждым днем все более доступным для разных слоев населения. В связи с увеличением транспорта появляются новые проблемы, связанные с их контролем, регулированием, обслуживанием и многие другие, которые со временем усложняются и требуют более тщательной разработки, в особенности, на законодательном уровне. Но, несмотря на все попытки органов государственной власти урегулировать сферу пользования автотранспортом, как на федеральном уровне, так и на местном – остается множество пробелов, для устранения которых требуется много сил и времени. Но самой важной проблемой, связанной с ав-

[1] Словарь и Энциклопедии [Электронный ресурс].URL:http://dic.academic.ru/.

[2] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Бондарь Е.О., 2018.*

[3] Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции. © *Моргунова В.А., 2018.*

томобилями, является проблема губительного влияния массового пользования автотранспорта на окружающую среду.

Сотни тысяч тонн вредных веществ загрязняют окружающую нас среду, что вследствие ведет ко множеству других проблем, таких как: природные катаклизмы, ухудшение здоровья людей по всему миру, рождение детей, с неизлечимыми заболеваниями и многие другие.

Количество загрязняющих веществ от автотранспорта, согласно статистике Росприроднадзора, в 2017 году в Центральном федеральном округе указано в следующей таблице[1]:

Выбросы загрязняющих веществ от автотранспорта в 2017 году в Центральном федеральном округе, тыс. тонн

Наименование субъекта	SO_2	№Ох	ЛОС НМ	СО	С	№H_3	CH_4	Всего
Белгородская область	1	19,1	17,6	132	0,3	0,5	0,7	171,2
Брянская область	0,5	9,2	8,6	64,4	0,1	0,2	0,3	83,5
Владимирская область	0,7	13,1	12,3	91,3	0,2	0,3	0,5	118,5
Воронежская область	1,5	28,8	26,6	198,9	0,5	0,7	1,1	258
Ивановская область	0,6	10,7	9,6	73,3	0,2	0,2	0,4	95
Калужская область	0,7	13,2	12,1	90,8	0,2	0,3	0,5	117,8
Костромская область	0,4	7,5	6,8	51,5	0,1	0,2	0,3	66,8
Курская область	0,5	10,6	10,3	75,3	0,1	0,3	0,4	97,6
Липецкая область	0,8	15,6	14,1	106,8	0,3	0,4	0,6	138,4
Москва	4,4	79,9	97,5	796,5	1,6	1,9	4,3	986,2
Московская область	4,3	86,5	81,1	601,6	1,3	2,3	3,2	780,3
Орловская область	0,7	11,9	10,4	80,1	0,2	0,2	0,4	104
Рязанская область	0,8	15,6	14,2	107	0,3	0,4	0,6	138,8
Смоленская область	0,5	9,6	8,7	65,8	0,2	0,2	0,3	85,4
Тамбовская область	0,6	11,5	10,6	79,2	0,2	0,3	0,4	102,7
Тверская область	0,7	15,1	14,4	106	0,2	0,4	0,6	137,5
Тульская область	1,2	22,4	19,9	152,2	0,4	0,5	0,8	197,4
Ярославская область	0,6	12,3	11,4	85,4	0,2	0,3	0,5	110,7
Итого по Центральному федеральному округу	20,4	392,7	386,2	2958,2	6,7	9,7	15,8	3789,8

С каждым годом количество автотранспортных средств увеличивается, а итогом этого является ухудшение окружающей и среды.

[1] http://rpn.gov.ru/

Данная проблема волнует множество людей со всего мира: создаются разного рода общественные фонды, организации и многие исследовательские центры, которые различными способами стремятся снизить губительное влияние на нашу планету.

Одним из таких способов является переход людей с автотранспорта на велосипеды. Этот способ считается максимально экологически безопасным. Для производства велосипеда требуются минимальные затраты, связанные с земными ресурсами, а при конкретном использовании велосипеда требуется только небольшое количество смазочного средства. Но данные затраты, по сравнению с затратами на производство автомобилей, являются нулевыми.

Тенденцию по переходу на велосипеды быстро подхватили европейские страны и страны Востока. Так, например, Нидерланды является самой «велосипедной» страной. Амстердам является одним из самых экологически чистых городов в мире. Он имеет 400 километров велосипедных дорожек, и почти 40% поездок происходит в Амстердаме на велосипеде. Велосипедистами в Нидерландах является 99,1% жителей страны[1].

Однако в России данный способ по борьбе с загрязнением окружающей среды является не актуальным. Люди пользуются, в основном, велосипедами только ради активного отдыха, но никак для поездки на работу или в магазин. Всерьез велосипеды практически никто не воспринимает.

Но, существуют государственные и муниципальные программы, которые тем или иным образом развивают инфраструктуру, связанную с велосипедами. Такими программами являются: «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012–2018 годы»[2], «Спорт Москвы»[3] и «Моя улица»[4].

На ноябрь 2017 года в городе Москва имеется 223 километра велодорожек по 58 адресам, согласно Порталу открытых данных города

---

[1] https://vawilo№.ru/statistika-veloturizma/.

[2] Постановление Правительства Москвы от 7 октября 2011 г. №476-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012–2018 годы».

[3] Постановление Правительства Москвы от 2 сентября 2011 г. №408-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 годы и на перспективу до 2020 года».

[4] Распоряжение Правительства Москвы от 29 июля 2014 г. № 397-РП «О разработке подпрограммы «Благоустройство улиц и городских общественных пространств «Моя улица» на 2015–2018 годы».

Москва[1]. Стоит отметить, что Правительством Москвы в последнее время делается большой акцент на благоустройство города, что можно заметить в указанных выше государственных программах.

Обустройством велодорожек и велополос вдоль уличной и дорожной сетях в рамках программы «Моя улица»[2] занимается Департамент капитального ремонта и Департамент культуры в парках по программе «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012-2018 годы»[3]. За содержание велосипедных дорожек отвечает ГБУ «Автомобильные дороги» и ГПБУ «Мосприрода».

Вместе с тем, внедряются новые для Москвы типы инфраструктуры – велополоса на Бульварном кольце, велосипедные светофоры, Комплексно обустроенный на площади Никитские ворота перекресток для безопасного пересечения дороги велосипедистами с каждой из сторон, аренда велосипедов, увеличение стоянок для велосипедов и многое другое.

В заключение хотелось бы подчеркнуть положительную тенденцию в городе Москва по увеличению велодорожек и пользованию велосипедами среди жителей, ведь следствием этого является постепенный переход определенного количества людей на постоянное пользование велотранспортом вместо автомобилей.

[1] https://data.mos.ru/.

[2] Распоряжение Правительства Москвы от 29 июля 2014 г. № 397-РП «О разработке подпрограммы «Благоустройство улиц и городских общественных пространств «Моя улица» на 2015–2018 годы».

[3] Постановление Правительства Москвы от 7 октября 2011 г. №476-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012–2018 годы».

Проблемные аспекты правового регулирования обязательного медицинского страхования сотрудников ОВД

Е.О. Бондарь[1]**,**
В.А. Юнева[2]

Обязательное медицинское страхование (далее – ОМС) – это государственная система социальной защиты интересов людей в сфере охраны их здоровья. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь[3]. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

В соответствии с Федеральным законом №323-ФЗ каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также на получение платных медицинских услуг и иных услуг, в том числе в соответствии с договором добровольного медицинского страхования[4].

Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, на основе которой утверждаются территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования.

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Бондарь Е.О., 2018.*

[2] Адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя лейтенант полиции. © *Юнева В.А., 2018.*

[3] «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «Консультант Плюс».

[4] Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

Медицинское обеспечение сотрудника полиции осуществляется в медицинских организациях федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или федерального органа исполнительной власти в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны или в иных медицинских организациях в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации[1].

Иногда, сотрудник полиции вынужден обращаться за оказанием медицинской помощи в государственную поликлинику, которая, как правило, располагается рядом с местом его проживания, в связи с тем, что ведомственные поликлиники расположены удаленно и сотрудник полиции не имеет возможности получить медицинскую помощь именно в медицинской организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Но, обращаясь, за медицинской помощью в государственную поликлинику, зачастую, сотрудник полиции получает отказ в лечении, ввиду ненадлежащего информирования сотрудников государственных поликлиник о том, что сотрудник полиции не имеет права использовать полис ОМС.

В настоящее время выявляются случаи использования сотрудниками органов внутренних дел полисов ОМС при самостоятельном обращении в медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотрудник имеет право на бесплатное получение медицинской помощи в медицинских организациях МВД России или Росгвардии в порядке, установленном Правительством Российской Федерации[2].

---

[1] Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

Порядок оказания медицинской помощи установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения».

В соответствии с Постановлением № 1232, при отсутствии по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения сотрудников медицинских организаций МВД России либо при отсутствии в них соответствующих отделений или специального медицинского оборудования, медицинская помощь оказывается им в организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения на основании государственных контрактов, заключенных между территориальным органом МВД России на региональном уровне и медицинской организацией. В вышеуказанном случае расходы за оказанные услуги возмещаются медицинским организациям территориальным органом МВД России[1].

Направление сотрудников в учреждения здравоохранения для оказания медицинской помощи осуществляется медико-санитарными частями МВД. В случае необходимости сотрудники направляются на лечение в ФКУЗ «ГКГ МВД России».

Для оказания медицинской помощи сотруднику при нахождении в отпуске и командировке, ему необходимо обратиться в МСЧ МВД России по субъекту РФ, в котором он находится.

В соответствии с подпунктом «ж» п. 5 ст. 10 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» с 01 января 2011 г. военнослужащие и приравненные к ним в организации оказания медицинской помощи лица, в том числе сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, не относятся к субъектам обязательного медицинского страхования, в связи с чем полисы ОМС не выдаются, а использование ранее полученных полисов является неправомерным

[1] Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения» // СПС Консультант Плюс.

и расцениваются как причинение имущественного вреда и квалифицируются по признакам состава преступления, предусмотренные статьей 159.5 УК РФ (Мошенничество в сфере страхования)[1].

Исходя из вышесказанного, предлагаем в государственные поликлиники ввести единый бланк для сотрудников полиции для получения ими медицинской помощи при предъявлении служебного удостоверения. Также предлагаем, что после выдачи бланка сотруднику полиции оказывают медицинскую помощь и государственная поликлиника направляет данный бланк в ведомственную поликлинику МВД России для возмещения расходов за оказанные услуги. Считаем, что за отказ в записи на прием для оказания медицинской помощи сотрудник государственной поликлиники должен быть подвергнут дисциплинарной ответственности.

Административно-правовой институт лицензирования в деятельности органов внутренних дел

Е.О. Бондарь[2]***,***
А.А. Семенова[3]

Лицензирование является одним из динамично развивающихся институтов современного российского законодательства. Будучи востребованным, оно применяется для регулирования широкого спектра общественных отношений. Появление института лицензирования в Российской Федерации обусловлено переменами в характере воздействия государства на общественные отношения, складывающиеся в сфере экономики и социального развития. Проникая во многие сферы производственной и социальной деятельности, лицензирование дает возможность соблюдать баланс интересов потребителей, предпринимателей и иных субъектов, с одной стороны, и государства – с другой. Именно лицензия является официальным документом, который разрешает физическому или юридическому лицу заниматься тем или

[1] Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

[2] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Бондарь Е.О., 2018.*

[3] Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка Московского университета МВД России имени В.Я Кикотя, 327 учебного взвода рядовой полиции. © *Семенова А.А., 2018.*

иным видом деятельности, а потребителям дает возможность находить среди коммерческих структур ту, которая работает на данном рынке цивилизованно.

Несмотря на обширную нормативную базу, правовой аспект института лицензирования исследован недостаточно полно. Дискуссионным является вопрос о сущности и юридической природе этого института.

Понятие «лицензирование» трактуется по-разному. А.В. Гущин определяет лицензирование как «сложное многоаспектное социально-правовое явление, которое имеет в целом двоякую направленность». По мнению Ж.А. Ионовой, лицензирование является формой легитимации предпринимательства. Эта точка зрения наиболее часто встречается в литературе. Пожалуй, с ней можно согласиться, но лишь отчасти.

Понятие «лицензирования» как разновидность государственной политики относительно недавно введено в обиход отечественной правовой науки. Хотя есть и другие точки зрения, например, кандидат юридических наук Малахов С.В. считает, что лицензирование не является отечественным изобретением, и многие страны имеют более обширный опыт его применения, чем в России.

Нужно отметить, что необходимость существования института государственного регулирования обусловлена вступлением России во Всемирную торговую организацию (22 августа 2012 г.), поскольку основным принципом ее деятельности является тезис, согласно которому меры государственного регулирования не должны ограничивать торговлю в большей степени, чем это минимально необходимо для достижения целей государственного вмешательства.

В мае 2011 года принят Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 99-ФЗ, который является уже третьим по счёту и в который уже четыре раза вносились изменения и дополнения. Такая динамика законотворческой деятельности может объясняться двумя причинами: плохим качеством законодательной деятельности и сложностью, важностью регулируемых отношений. Содержание отношений в сфере лицензирования, его цели и задачи вызывают больше всего споров и дискуссий ввиду неоднозначного их понимания и нечеткой законодательной формулировки.

Следует согласиться с высказанным Субановой Натальей Викторовной мнением, что действующий закон, как и ранее существовавшее законодательство, не решает проблемы оснований признания той или иной деятельности подлежащей лицензированию. Именно эта нерешенная проблема порождает множество вопросов и сложных ситуаций.

Некоторые учёные, например, М.А. Агапова, предлагают выделять несколько этапов в развитии лицензирования в постсоветский период, используя в качестве критерия разграничения вид нормативно-правового акта, регулирующего лицензирование. К ним можно отнести:

1. Принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 24.12.1994 г. №1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

2. Принятие ФЗ от 25.09.1998 г. №158 «О лицензировании отдельных видов деятельности», данный акт имел прогрессивное значение для становления лицензионного права;

3. ФЗ от 04.05.2011 г. №99 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (последняя редакция), который действует в настоящее время.

В соответствии со ст. 6 ФЗ 99 осуществление полномочий Российской Федерации в области лицензирования отдельных видов деятельности может быть передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Лицензирующие органы – уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или их территориальные органы и в случае передачи осуществления полномочий Российской Федерации в области лицензирования органам государственной власти субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие лицензирование

Вообще, круг органов, осуществляющих функции лицензирующих весьма широк. Законодателем закреплены соответствующие функции и полномочия за этими органами:

– организация процесса лицензирования;

– анализ документов и заявлений для получения лицензии;

– проведение необходимых оценочных мероприятий, позволяющих принять правильное решение относительно выдачи лицензии;

– непосредственная выдача лицензий;

– выводы по приостановке лицензий или их аннулирование;

– создание различных методических пособий, призванных улучшить и развить процесс лицензирования;

– создание перечня лицензий, которые выданы, приостановлены или аннулированы.

Лицензирующие органы должны осуществлять контроль, разрабатывать новые мероприятия, проводить техническую оснащенность, для того, чтобы данная система работала как можно лучше и приносила пользу данной сфере и государству в целом.

В настоящее время в Российской Федерации существуют следующие органы, осуществляющие лицензирование:

1. МВД России;
2. МЧС России;
3. ФСТЭК России;
4. ФСБ России;
5. Роспотребнадзор;
6. Росздравнадзор и др.

Органы внутренних дел Российской Федерации осуществляют лицензионно-разрешительную систему, которая представляет собой закрепленный в административно-правовых нормах порядок приобретения, транспортировки, хранения, использования и сбыта строго определенных предметов и веществ, а также открытия и функционирования определенных предприятий и организаций в целях обеспечения личной безопасности граждан, общественной безопасности и охраны общественного порядка.

Для реализации указанных функций в органах внутренних дел создана самостоятельная полицейская служба лицензионно-разрешительной работы, подразделения которой сформированы на всех уровнях системы органов внутренних дел.

К нормативным актам, регламентирующим лицензионно-разрешительную работу органов внутренних дел, относятся:

• федеральные законы:

– от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

– от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;

– от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите нрав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

• Закон РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;

• постановления Правительства РФ:

– от 14.08.1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности»;

– от 23.06.2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», которым утверждены Положение о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности, Положение о лицензировании частной охранной деятельности, Правила ведения реестра лицензий на осуществление частной охранной деятельности и предоставления сведений из него, Правила уведомления частной охранной организацией органов внутренних дел о начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников);

• приказы МВД России:

– от 29 сентября 2011 г. № 1039 «Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника».

Основными задачами органов внутренних дел по осуществлению лицензионно-разрешительной системы являются:

1) предотвращение утраты и хищения предметов и веществ, на которые распространяется особый порядок оборота;

2) недопущение их использования не по назначению;

3) своевременное выявление и устранение нарушений установленных правил их оборота;

4) контроль за частной детективной и охранной деятельностью.

Вопросами лицензионно-разрешительной деятельности (в части контроля за оборотом оружия, за частной детективной и охранной деятельностью) занимаются в частности, участие сотрудники уголовного розыска, участковые уполномоченные полиции, подразделения по борьбе с преступлениями в сфере экономики и другие.

В соответствии с указанными нормативно-правовыми актами органы внутренних дел: оформляют, выдают лицензии на приобретение, хранение, торговлю, коллекционирование, экспонирование гражданского и служебного оружия, основных частей оружия и патронов к нему, выдают разрешения на хранение и ношение оружия и патронов, разрешения на вывоз их из Российской Федерации, а также разрешений на перевозку, транспортирование, функционирование стрелковых объектов, выдают лицензии на занятие частной детективной и охранной деятельностью предприятиям (объединениям), службам безопасности и гражданам, аннулируют выданные лицензии и разрешения, осуществляют контроль за оборотом оружия и частной детективной и охранной деятельностью.

Без взимания единовременных сборов выдаются лицензии:

1) на приобретение, разрешение на хранение, ввоз или вывоз и транспортирование основных частей огнестрельного оружия;

2) приобретение патронов юридическими лицами на территории РФ;

3) коллекционирование и экспонирование патронов юридическим лицам и гражданами.

Разрешения органами внутренних дел выдаются:

1) на хранение и ношение охотничьего пневматического, охотничьего гладкоствольного и спортивного огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, а также разрешения на хранение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны, а также без права ношения гражданам Российской Федерации;

2) на транспортирование оружия, а также патронов юридическим лицам и гражданам Российской Федерации;

3) на хранение и использование оружия юридическим лицам с особыми уставными задачами на основании лицензий на их приобретение;

4) на хранение и ношение оружия при исполнении служебных обязанностей работникам юридических лиц с особыми уставными задачами.

Таким образом, можно сделать вывод о том, институт лицензирования занимает важное место в административном праве, являясь административно-правовым средством укрепления правопорядка. Ор-

ганы внутренних дел РФ выполняют задачу по обеспечения общественной безопасности, а также полиция наряду с основными её функциями, осуществляет лицензирование частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности, контроль за соблюдением законодательства РФ в данной области, а также в области оборота оружия.

Проблемы правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел

С.Н. Бочаров[1]

В своем монументальном монографическом труде «Нормы административного права и их применение» признанный корифей административно-правовой науки А.П. Коренев подчеркивал, что административно-правовое регулирование состоит из двух последовательных стадий: установление и реализация норм[2]. Действительно, важно не только достигнуть законодательного упорядочения общественных отношений, но и воплотить эти отношения в жизнь посредством иных элементов правового механизма, реализовав, таким образом, субъективные права и обязанности их участников. В противном случае замысел законодателя остается лишь благим пожеланием, пусть и выраженным в нормативной форме. Подобные расхождения нормотворческой и правоприменительной практики порой становятся непреодолимым препятствием в обеспечении законных интересов различных субъектов.

Так, одним из направлений реформы органов внутренних дел Российской Федерации является обеспечение действенной социальной защиты сотрудников и членов их семей. Ознакомление с правовыми основами такой защиты свидетельствует о несовершенстве действующего законодательства, не допускающего, в частности, возможности реализации в рамках института государственной службы в органах внутренних дел льготы в виде социальной выплаты на улучшение жилищных условий, предусмотренной первым абзацем пункта 3.1 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», в отношении

---

[1] Профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, профессор. © *Бочаров С.Н., 2018.*

[2] Коренев А.П. Нормы права и их применение. М. : «Юрид. лит.», 1978. С 11.

членов семьи, вдов (вдовцов) граждан, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации, на которых, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. №153 «О некоторых вопросах реализации программы «Выполнения государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных Федеральным законодательством», такая льгота почему-то не распространяется.

Правовой анализ создавшейся ситуации показывает, что этот частный вопрос, как и другие, аналогичные ему, касающиеся социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, обусловлен рядом обстоятельств.

К числу подобных обстоятельств, прежде всего, следует отнести неоднозначность правового статуса сотрудников органов внутренних дел. Так, согласно положениям 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», служба в органах внутренних дел, как разновидность государственной службы иных видов[1], является своеобразным синтезом государственной гражданской и военной служб. От первой (государственной гражданской) службы, у нее, в процессе самой службы в органах внутренних дел, практически ничего нет, за исключением некоторых ограничений и запретов[2]. Но после ее окончания, после выхода на пенсию, например, по выслуге лет, эти виды государственной службы начинают совпадать в вопросах социальных гарантий.

Что касается совпадения с воинской службой, то служба в органах внутренних дел также подразумевает субординацию, наличие специальных (приравниваемых к воинским) званий и сроков их получения, неукоснительного следования приказам, специального реестра служащих, практически аналогичных материального и другого обеспечения и т. д. Однако указанные позиции имеют сходство лишь в

[1] Система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов, что следует из п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

[2] См.: часть 2 статьи 14 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».

процессе прохождения службы. По её завершению правовое положение бывших сотрудников ОВД и бывших военнослужащих начинает кардинально отличаться. Так, например, при выходе на пенсию сотрудник органов внутренних дел перестает числиться в реестре сотрудников органов внутренних дел, и до достижения определенного возраста обязан встать на учет в военкомат по месту жительства. Причем, при постановке на такой учет, его специальное звание во внимание не принимается. В регистрационно-учетных документах указывается лишь воинская учетная специальность и по тому воинскому званию, которое он имел до начала службы в органах внутренних дел. Таким образом, специальные звания сотрудников органов внутренних дел, являются чем-либо значимым для сотрудника только во время самой службы[1], но и здесь это утверждение не однозначно, так как во время службы в органах внутренних дел служебные отношения строятся, исходя из приоритета занимаемой должности, а не имеющегося специального звания.

Факт прекращения службы в органах внутренних дел для бывшего сотрудника сам по себе не является основанием для признания его «ветераном данной службы», поскольку в перечне категорий ветеранов, содержащихся в Федеральном законе от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.03.2018 г.), такой категории ветеранов, как – «ветеран органов внутренних дел», не предусмотрено.

Перечисленные обстоятельства приводят к тому, что меры, направленные на повышение качества жилищно-коммунальных услуг и социальной поддержки ветеранам военной службы и пенсионерам органов внутренних дел качественно различаются, причем в ущерб последним. Мало того, принятые и вступившие в действие законодательные акты, посвященные этим вопросам, не только не улучшают положение дел, но и наоборот, его значительно ухудшают.

---

[1] Положение ст. 41 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» о том, что специальное звание присваивается сотруднику органов внутренних дел пожизненно и при увольнении со службы к имеющемуся специальному званию слова «в отставке» по своей сути является декларацией, так как подавляющему большинству бывших сотрудников, имевших специальное звание «полиции», даже запрещено ношение форменной одежды.

Так, например, закон «О полиции» и Федеральный закон №247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не улучшили состояние жилищного обеспечения сотрудников органов внутренних дел, а ухудшили его, что особенно сказалось на пенсионерах органов внутренних дел.

Эти законы предусматривают различные варианты и условия, при которых сотрудники органов внутренних дел могут претендовать на реализацию своего права на получения жилья.

Один из них – это получение жилого помещения в собственность. По общему правилу, предусмотренному действующим законодательством, сотруднику органов внутренних дел жилое помещение в собственность не предоставляется, за исключением двух случаев:

1) в равных долях членам семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел;

2) инвалидам I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел[1].

Жилое помещение может быть предоставлено в собственность указанным выше лицам, если они имеют право на единовременную социальную выплату в соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ.

Следует заметить, что в части 3 статьи 5 закона № 247-ФЗ указано, что за вдовами (вдовцами) сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внут-

[1] См.: статья 5 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с соответствующими изменениями и дополнениями.

ренних дел, право на предоставление жилых помещений в собственность сохраняется до повторного вступления в брак.

В соответствии с частью 2 статьи 5 закона № 247-ФЗ, предоставление жилого помещения в собственность лицам, указанным в части 1 данной статьи, осуществляется в порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации, и в соответствии с нормой предоставления площади жилого помещения, установленной статьей 7 того же Федерального закона.

Такой порядок утвержден постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1235 «О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан» (вместе с «Правилами предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан»).

В соответствии с п. 2 указанных Правил, жилые помещения, оформленные в установленном порядке в собственность Российской Федерации и закрепленные на праве оперативного управления за Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом), иным федеральным органом исполнительной власти (его территориальным органом), в котором проходят службу сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации (далее – сотрудники), предоставляются лицам, указанным в пункте 1 настоящих Правил, на основании их заявления о предоставлении жилого помещения в собственность.

Данное постановление Правительства РФ № 1235 вступило в силу с 1 января 2012 г., а в отношении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации, – с 1 января 2013 г.

Вместе с тем, обращает на себя внимание факт отсутствия как в законе № 247-ФЗ, так и в «Правилах предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан» каких-либо сроков предоставления жилья категориям лиц, указанным в статье 5 закона.

Кроме того, особую тревогу вызывает то обстоятельство, что нынешнее законодательство, в отличие от ранее существовавшего, не предусматривает возможности обеспечения жилым помещением сотрудника полиции, подлежащего увольнению по выслуге лет.

Ранее, в силу части 14 статьи 54 Постановления ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 (в редакции от 05.02.2018) «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел 20 лет и более (в календарном исчислении), сотрудники органов внутренних дел – участники войны, воины-интернационалисты, а также члены семей погибших сотрудников или сотрудников, умерших вследствие ранения, контузии, увечья и заболевания, связанных с осуществлением законной служебной деятельности, наделялись правом получения в собственность занимаемых ими жилых помещений (за исключением служебного жилья) независимо от их размера в домах государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе переданного в полное хозяйственное ведение предприятий или в оперативное управление учреждений в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Согласно части 7, статьи 64 Постановления ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1, сотрудникам, которые были уволены из органов внутренних дел с правом на пенсию по основаниям, предусмотренным пунктами «б», «в», «е»–«з» части первой статьи 58 данного Положения, и имели выслугу 20 лет и более (в календарном исчислении), а также семьям сотрудников, погибших или умерших вследствие ранения, контузии, увечья и заболевания, связанных с исполнением законных служебных обязанностей, сохранялось право на безвозмездное закрепление жилых помещений в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Порядок «получения в собственность» и «закрепления» жилого помещения, как указано в статьях 54, 64 указанного Постановление Верховного Совета РФ должен был определяться Правительством РФ. Но Правительство РФ, как это порой бывает, «забыло» принять соответствующее Постановление, либо не сочло нужным это сделать по неизвестным причинам. Поэтому на практике положения статей 53, 64 Постановления ВС РФ от 23.12.1992 г. № 4202-1 не были претворены в жизнь, то есть эти нормы фактически остались неработающими.

Приведенные примеры, свидетельствуют, что посредством внесения необходимых изменений в то или иное постановление Прави-

тельства либо иной подзаконный нормативный правовой акт не удастся решить все проблемы, возникающие при практическом применении мер социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, поскольку эти изменения невозможно действенно использовать для обоснования ими своей позиции при отстаивании ее в том числе и в судебных инстанциях, если не решить основной вопрос – четкое определение правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

К вопросу об административной ответственности болельщиков за нарушение порядка, при проведении официальных спортивных соревнованиях

Р.А. Брунер[1]***,***
А.А. Иванов[2]

На протяжении последних лет в мировом спорте появилась серьезная угроза в сохранении порядка на спортивных объектах и его пределах в дни проведения официальных спортивных мероприятий. Многие страны на основании этого осуществили принятия нормативных актов, которые бы регулировали поведение спортивных болельщиков на трибунах во время проведения спортивных мероприятий.

В России в последние годы также участились случаи неправомерного поведения болельщиков. И этот факт является не единичным. Главной угрозой являются участившиеся беспорядки спортивных фанатов при проведении массовых спортивных мероприятий. Все эти действия болельщиков подрывают авторитет российского спорта и оказывают негативное воздействие, как на посещаемость матчей, так и на сохранение в должном состоянии спортивных объектов.

К сожалению, данное поведение фанатов никоим образом не красит наш спорт. Это уже сейчас оказывает угрозу безопасности граждан, которые приходят просто поболеть за свою любимую команду. Ходить на стадионы стало опасно для жизни, ведь много случаев, ко-

[1] Старший преподаватель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, подполковник полиции кандидат юридических наук. © *Брунер Р.А., 2018.*

[2] Курсант 3 «Г» курса 319 взвода института подготовки сотрудников для органов предварительного следствия Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Иванов А.А., 2018.*

гда агрессивные фанаты устраивали беспорядок на трибунах, что приводило к гибели людей. Именно события последних лет не позволили законодателю России оставить этот вопрос без должного внимания.

Данные беспорядки не остались не замеченными государством, и оно осуществило разработку ряда нормативных актов, которые направлены на совершенствование борьбы с неправомерными болельщиками и обеспечение порядка на спортивных объектах при проведении спортивных мероприятий[1].

После получения права на проведение Чемпионата мира по футболу российская власть серьезно была обеспокоена вопросом безопасности на стадионах. Уже в январе 2014 года последовало принятия закона «О болельщиках», данный нормативный акт является дополнением к основному закону о спорте. По мнению многих деятелей в данной сфере правоотношений именно «Чемпионат мира по футболу FIFA 2018 в России» стал истоком данного рода нововведений.

На современном этапе российское законодательство стало более качественным в области противодействия противоправному поведению болельщиков во время проведения официальных спортивных соревнований. Стали вводится черные списки и т. д.[2]

Считаем важным обратить внимание на статистику снижения уровня правонарушений за последние три года с момента принятия данного нормативного акта. Однако, согласно материалам баз судебных решений, в 2013 г. в России прошло 656 судебных процессов, в ходе которых на скамье подсудимых оказывались болельщики. В 2014 г. их было 633, в 2015 г. – 492, за неполный 2016 г. в суде побывал 231 фанат[3].

Самыми популярными правонарушениями последних трех лет на трибунах стали хулиганство и причинения физического вреда здоровью. Во многих случаях участников беспорядков ждет наказание в ви-

---

[1] Пулов Е.А. Обсуждение вопросов совершенствования российского законодательства в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований // Спорт: экономика, право, управление. – 2016. – № 1. – С. 21–23.

[2] Брунер Р.А., Аносов А.А. Административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий // Современное право. – 2017. – № 6. – С. 31–34.

[3] https://www.gazeta.ru/sport/2016/11/24/a_10369865.shtml

де ареста на 15 суток, выплаты штрафа до 25 тыс. руб., а также обязательных работ сроком на 60 часов.

В последнее время все большее применение находит административный запрет на посещение спортивных мероприятий, который устанавливается на основании судебного решения и сроком от 6 месяцев до 7 лет.

Суть этого нововведения заключается в применении санкций к лицу, которое неоднократно осуществляло правонарушения в области безопасности на трибунах. Этому лицу устанавливается на основании ст. 3.14 КоАП РФ запрет на посещение данного рода мероприятий[1].

В целях реализации указанного наказания Правительством РФ было принято постановление № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований». На основании этого постановления Правительства РФ болельщикам было запрещено осуществлять следующие действия:

– находиться в местах проведения спортивных соревнований в нетрезвом состоянии;

– осуществлять выбросы на стадионы посторонних предметов;

– скрывать свои лица при нахождении на стадионе;

– оскорблять третьих лиц;

– проносить на трибуны взрывчатые вещества и пиротехнику;

– иные действия.

Контролировать допуск этих лиц при проведении спортивных мероприятий поручено территориальным органам внутренних дел. Это происходит в момент осуществления проверки документов, при проходе на трибуны. В ситуации правонарушение в данной области к лицу применяется мера административного воздействия согласно статье 20.25 КоАП РФ. Данное правонарушение приводит к ответственности в виде административного штрафа от 20 до 25 тысяч рублей, так же в отношении этих лиц может быть произведен административный арест сроком от 15 суток.

Реализация этого вида наказания также происходит посредством использования программных аппаратных средств систем видеонаблю-

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

дения, которые устанавливаются с целью организации пропускного режима в местах проведения спортивных соревнований.

Список лиц, которые подверглись административному запрету на посещение спортивных соревнований в дни их проведения ведет МВД России, который размещается на официальном сайте МВД России.

Реализация запрета на посещения спортивных соревнований в дни их проведения осуществляется методом в основном проверки и контроля. Эти мероприятия предлагается ужесточить в связи с преддверием проведения Чемпионата мира по футболу в 2018 году. Следует отметить, что на современном этапе требования к спортивным объектам в области безопасности не являются полностью выполненными на некоторых спортивных объектах, которые примут летом Чемпионат мира по футболу. Окончательная их доработка произойдет ближе к сроку проведения Чемпионата мира по футболу 2018 года[1].

Следует отметить, что в настоящее время предпринимается попытка разработки комплекса мер по не допущению и выявлению лиц, которые нарушили правила запрета установленных для них в области посещения спортивных мероприятий в дни их проведения.

В первую очередь необходимо разработать в теории и произвести их реализацию на практике оценку факторов, которые оказывают влияние на общественную безопасность при осуществлении проведения таких мероприятий. Следует вести своевременное и качественное реагирование органов внутренних дел на возможные провокации лиц, пытающихся проникнуть на стадион, которым был установлен запрет на посещение спортивных мероприятий при их провидении.

Необходимо также отметить, что на основании Федерального закона № 329-ФЗ от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» ответственность за порядок и безопасность на спортивных объектах при проведении соревнований несут также сами организаторы соревнований, а органы внутренних дел должны содействовать в обеспечении общественного порядка на стадионах.

---

[1] Пулов Е.А. Обсуждение вопросов совершенствования российского законодательства в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований // Спорт: экономика, право, управление. 2016. № 1. С. 21–23.

Следует отметить, что принятые меры по обеспечению исполнения административного запрета на посещение спортивных мероприятий приносят свои плоды. Кубок Конфедераций на территории России прошел успешно, и не было выявлено значительных правонарушений в данной области правоотношений.

Ограничения на выезд должника за пределы Российской Федерации – вопросы исполнения

Р.А. Брунер[1]***,***
М.С. Орлова[2]

Приставы-исполнители Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП) в целях решения возложенных на них задач вправе совершать различного рода исполнительные действия, направленные на создание условий для применения мер принудительного исполнения, а равно на понуждение должника к полному, правильному и своевременному исполнению требований, содержащихся в исполнительном документе. Одним из таких исполнительных действий, предусмотренных ст. 64 ФЗ «Об исполнительном производстве» является установление временного ограничения на выезд должника из Российской Федерации[3].

Согласно данным, представленным заместителем директора ФССП, в России под запретом на выезд находятся порядка 1,6 млн должников, из них каждый 4-й должник по алиментам. По мнению приставов, указанная мера воздействия на должника является наиболее эффективной и принуждает его к исполнению судебных актов. «В результате применения временного ограничения на выезд должника из РФ за восемь месяцев 2017 года в рамках более миллиона исполнительных производств (1,08 млн) должниками были полностью или частично погашены задолженности на 41,1 млрд рублей. В связи с фактическим исполнением требований окончено 159,8 тыс. исполнительных производств на сумму 15,5 млрд руб.».

---

[1] Старший преподаватель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук подполковник полиции. © *Брунер Р.А., 2018.*

[2] Курсант института подготовки сотрудников для органов предварительного расследования Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Орлова М.С., 2018.*

[3] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 41, ст. 4849. – 08 окт.

Как свидетельствует статистика ФССП, применение ограничений на выезд за пределы РФ как вид исполнительного действия стремительно растет несколько лет подряд. Если на начало 2012 года действовало 152 тыс. постановлений, 2014 год – 270 тыс., 2015 год – 439 тыс., то к началу 2016 года их число выросло до 783 тыс., на начало этого года – до 1,1 млн, на сегодня – 1,6 млн с учетом того, что постановление о запрете выезда действует в течение полугода и затем выносится новое (если должник так и не расплатился), только за восемь месяцев 2017 года было вынесено 2,2 млн таких постановлений (как и за весь 2016 год). За восемь месяцев 2017 года должники подали в суды 409 исков, оспаривая действия приставов по ограничению их выезда за рубеж, суды удовлетворили лишь 28 исков[1].

Так, согласно ст. 67 Федерального закона № 229 «Об исполнительном производстве» по заявлению взыскателя или собственной инициативе судебный пристав-исполнитель вправе вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из Российской Федерации при неисполнении должником-гражданином или должником, являющимся индивидуальным предпринимателем, в установленный для добровольного исполнения срок без уважительных причин содержащихся в выданном судом или являющемся судебным актом исполнительном документе следующих требований:

1) требований о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного здоровью, возмещении вреда в связи со смертью кормильца, имущественного ущерба и (или) морального вреда, причиненных преступлением, если сумма задолженности по такому исполнительному документу превышает 10 000 руб.;

2) требований неимущественного характера;

3) иных требований, если сумма задолженности по исполнительному документу (исполнительным документам) составляет 30 000 рублей и более.

В случае неисполнения должником-гражданином или должником, являющимся индивидуальным предпринимателем, по истечении

[1] В России начинает действовать ускоренный порядок снятия ограничения выезда должников [электронный ресурс] режим доступа: https://www.discred.ru/2017/10/01/v-rossii-nachinaet-dejstvovat-uskore№№yj-poryadok-s№yatiya-ogra№iche№iya-vyezda-dolzh№ikov/ 01.10.2017 (дата обращения 18.02.2018).

двух месяцев со дня окончания срока для добровольного исполнения требований, указанных в пункте 3 части 1 ст. 67 Федерального закона № 229 «Об исполнительном производстве», судебный пристав-исполнитель вправе по заявлению взыскателя или собственной инициативе вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из Российской Федерации, если сумма задолженности по исполнительному документу (исполнительным документам) превышает 10 000 руб.[1]

Анализ применения указанного вида исполнительных действий показал, что ранее основной проблемой, с которой приходилось сталкиваться участникам исполнительного производства являлся затяжной процесс снятия данной меры ограничения. Она заключалась в длительном и не регламентированном по срокам документообороте между ведомствами, к тому же, даже если гражданин будет иметь документ, подтверждающий платеж или копию постановления о снятии ограничения, он не будет пропущен пограничной службой через государственную границу, поскольку данные документы не будут являться основанием, указывающим о снятии данной санкции.

В случае исполнения должником своих обязательств в соответствии с судебным решением, либо при достижении согласия между должником и взыскателем, подтвержденным заявлением взыскателя, судебный пристав-исполнитель в течение 24 часов выносит постановление об отмене временного ограничения. Но это не значит, что теперь он может беспрепятственно выезжать за границу.

Должник должен был предъявить судебному приставу-исполнителю документ, подтверждающий исполнение решения суда (сложно себе представить, что это можно сделать в кратчайшие сроки, если должник проживает в другом городе или график приема посетителей ФССП осуществляется только два раза в неделю в строго определенные часы и др.). Лишь только после этого судебный пристав-исполнитель мог вынести постановление об отмене временного ограничения права выезда из Российской Федерации. При этом следует отметить, что закон ранее не устанавливал определенных сроков про-

[1] Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об исполнительном производстве» [электронный ресурс] режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71450/ дата обращения 19.02.2018.

хождения вышеуказанных документов. И соответственно, срок, в течение которого снимался запрет на выезд за границу, составлял минимум одну неделю, максимум до двух – трех недель. Подобная практика действительно соответствовала положениям Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»[1], однако существенно осложняла жизнь, лицам, желающим выехать за пределы РФ, но ранее ограниченных в выезде в связи, с осуществляемым в отношении них исполнительным производством, на основании которого было введено данное ограничение, либо до достижения согласия между ним и взыскателем что предусмотрено п. 5 ст. 15 указанного закона[2].

В соответствии с ФЗ «Об исполнительном производстве» обязательным условием для снятия временного ограничения на выезд должника из РФ может быть окончание или прекращение исполнительного производства, список случаев которых содержится в ст.ст. 43, ч. 1 ст. 46, п. п. 1, 3 ч. 1 ст. 47 указанного закона, а именно:

– если должник исполнил требования исполнительного документа;

– исполнительный документ возвращен взыскателю по его заявлению или из-за невозможности установить местонахождение должника и его имущества;

– исполнительный документ отменен или признан недействительным;

– суд утвердил мировое соглашение между взыскателем и должником;

– взыскатель-организация исключен из ЕГРЮЛ.

Таким образом, порядок отмены временного ограничения на выезд должника за пределы РФ предполагал, что судебный пристав-исполнитель выносит постановление о прекращении или окончании исполнительного производства, в котором отменяет все установленные для должника ограничения, в том числе и рассматриваемую в настоящей статье меру ограничения.

---

[1] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 34, ст. 4029. – 19 авг.

[2] Бондарь Е.О., Брунер Р.А. Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // Современное право. – 2015. – № 10. – С. 33.

Статья 67 ФЗ «Об исполнительном производстве» устанавливает основания для отмены судебным приставом-исполнителем временного ограничения на выезд должника за пределы РФ, к которым относятся:

– исполнения требований исполнительного документа;

– размещения информации об оплате задолженности по исполнительному документу в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах;

– возникновения иных оснований для снятия ограничения.

В постановлении судебного пристава-исполнителя об отмене временного ограничения на выезд должника за пределы РФ особо оговаривается, что ограничение выезда будет снято только после поступления данного постановления в пограничные органы. В связи с этим, предъявление бывшим должником на пункте пограничного контроля копии постановления о снятии ограничения на выезд, а также платежных документов, подтверждающих погашение задолженности, не является основанием для пропуска должника через границу. В течение трех дней со дня вынесения постановления о прекращении исполнительного производства или не позднее дня, следующего за днем вынесения постановления об окончании исполнительного производства, копии соответствующего постановления, а также постановления об отмене мер принудительного исполнения направляются взыскателю, должнику, в суд, другой орган или должностному лицу, выдавшим исполнительный документ, а также в органы (лицам), исполняющие (исполняющим) постановления об установлении для должника ограничений.

Обмен информацией между ФССП России и Департаментом пограничного контроля Пограничной службы ФСБ России осуществляется в электронном виде с использованием государственной системы миграционного и регистрационного учета (система МИР) и Автоматизированной информационной системы Федеральной службы судебных приставов (АИС ФССП России).

Не позднее следующего рабочего дня после вынесения постановления о снятии временного ограничения на выезд должника из РФ судебный пристав-исполнитель регистрирует его в АИС ФССП России, откуда информация посредством единой системы межведомственного информационного взаимодействия передается в систему МИР. При этом информация должна содержать сведения, достаточные для иден-

тификации должника на пункте пропуска через государственную границу РФ[1].

В случае отсутствия у ФССП возможности передать соответствующую информацию в электронном виде она передается на отчуждаемом машинном носителе информации, а если и таким способом передать ее невозможно, то информирование Департамента Пограничной службы ФСБ России производится путем направления мотивированного письма главным судебным приставом субъекта РФ.

С 1 октября 2017 г. вступили в силу изменения ФЗ «Об исполнительном производстве», которые должны значительно ускорить снятие ограничения на выезд должников за пределы РФ. Согласно нововведениям, снимать ограничения будет вправе сам судебный пристав-исполнитель при директоре ФССП в Москве, получив информацию о погашении долга из Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП). Причем снятие ограничения судебным приставом будет происходить не позднее дня, следующего за днем отражения информации об оплате задолженности в ГИС ГМП. После этого информация о снятии ограничения будет незамедлительно направляться по защищенным каналам связи в Пограничную службу ФСБ[2].

Следует заметить, что ранее также была законодательно закреплена обязанность банков, через который должник расплачивается по штрафу или другим долгам, оперативно отражать сведения об оплате задолженности в ГИС ГМП. Однако данное правило не всегда соблюдалось указанными учреждениями.

Нововведения коснулись и размера задолженности (повышение до 30 тыс. рублей минимальную сумму долга, при которой к должнику может быть применено ограничение выезда (за исключением долгов

---

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации от 8 октября 2007 г. № 41. ст. 4849. и Приказ Минюста России от 29 сентября 2017 г. № 187 «Об утверждении Порядка и сроков обмена в электронном виде информацией о применении и снятии временного ограничения на выезд должника из Российской Федерации между судебным приставом-исполнителем структурного подразделения территориального органа Федеральной службы судебных приставов, судебным приставом-исполнителем структурного подразделения Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службой безопасности Российской Федерации».

[2] В России начинает действовать ускоренный порядок снятия ограничения выезда должников [электронный ресурс] режим доступа : //https://www.discred.ru/2017/10/01/v-rossii-nachinaet-dejstvovat-uskorennyj-poryadok-snyatiya-ogranicheniya-vyezda-dolzhnikov/ дата обращения 20.02.2018.

по алиментам или возмещению вреда, где остался прежний порог в 10 тыс. руб.). Но если должник так и не погасит его в течение двух месяцев с момента истечения срока для добровольного погашения, судебный пристав вправе по заявлению взыскателя или по собственной инициативе применить ограничение выезда при наличии долга более 10 тыс. руб.

Ранее вопросы надлежащего взаимодействия представителей ФССП с представителями других субъектов и ведомств, неоднократно были предметом обсуждения. Бесспорно, что взаимодействие Федеральной службы судебных приставов России с гражданами – важнейшее направление деятельности, реализуемое при исполнительном производстве. И анализ информационной обеспеченности вышеуказанной службы в современных условиях показывает, что существуют проблемы, требующие скорейшего разрешения. Прежде всего, они требуют выработки предложений по совершенствованию обмена информационными данными между гражданами и Федеральной службы судебных приставов России и их взаимодействию.

Даже внесение изменений, не в полном объеме смогло решить данную проблему, поскольку реализация нормы в полном объеме пока невозможна в силу отсутствия надлежащих организационных условий, не позволяющих запустить новый механизм действия норм.

Пока же Федеральная служба судебных приставов заканчивает тестирование системы электронного взаимодействия с Пограничной службой ФСБ России. Процедуру будут проводить судебные приставы в кратчайший срок – в течение суток. Директор Федеральной службы судебных приставов Дмитрий Аристов сообщил, что ведомство заканчивает тестирование системы электронного взаимодействия с Пограничной службой ФСБ России. Информационные технологии помогут значительно ускорить процесс снятия ограничения на выезд за границу для бывших должников. Так, что уже с 1 октября 2017 г., после вступления в силу соответствующего закона, приставы начали снимать ограничение в течение суток с момента получения информации о погашении долга. Как рассказал глава Пограничной службой ФСБ России, в центральном аппарате ведомства есть специализированный отдел, чьи сотрудники – судебные приставы при директоре ФССП –

уполномочены снимать ограничения на выезд, наложенные любым судебным приставом страны.

Стоит особо отметить, что до вступления в силу соответствующих поправок в ФЗ «Об исполнительном производстве» снять временное ограничение на выезд должника за пределы РФ мог только тот пристав, который и наложил запрет. Это, конечно, затягивало процесс снятия ограничения. Согласно же нововведениям, теперь в центральном аппарате ФССП круглосуточно дежурят специальные судебные приставы. Получив в режиме онлайн информацию из информационной системы государственных и муниципальных платежей о выплате долга, они также в электронном режиме могут снять ограничение и направить по Сути документы в Погранслужбу[1].

В то же время оперативно снять запрет в пункте пропуска через государственную границу и выехать за пределы РФ должнику в настоящее время не получится, так как указанный механизм в настоящее время не проработан.

Кроме того, до настоящего времени сохранился и ручной режим снятия ограничений. Его вводят, как правило, на период праздников и новогодних каникул. Именно в этот период граждане имеют затруднение со своевременным выездом за пределы Российской границы. Это обусловлено тем, что большинство граждан, выезжают за границу именно в эти периоды. Именно поэтому, чтобы не оказаться в неприятной ситуации, и не испортить себе путешествие, проверять наличие долгов стоит осуществлять заблаговременно за 1–2 недели до даты вылета или выезда за пределы РФ и как можно оперативно устранять данную проблему.

[1] См.: Судебным приставам разрешат в течение суток снимать ограничения на выезд за границу» [электронный ресурс] режим доступа: https://informatio.ru/news/ glavnoe/life/sudebnym_pristavam_razreshat_v_techenie/дата обращения: 24.02.2018.

Проблемы реализации освобождения от административной ответственности по законодательству об административных правонарушениях

Г.Н. Василенко[1]***,***
Ю.А. Артемова[2]

Современное действующее законодательство об административных правонарушениях РФ не закрепляет понятие «освобождение от административной ответственности». Однако данный термин упоминается не только в ст. 2.9 КоАП РФ, но и во многих научных работах ученых-теоретиков. В связи с чем возникают сложности в реализации данного института на практике.

Советский период развития законодательства выделяет два варианта освобождения от административной ответственности:

Передача дела суду, организации или трудовому коллективу.

Малозначительность противоправного деяния.

Первое основание подробно рассматривало субъект административного правонарушения. В действующем законодательстве, лицо освобождается от административной ответственности в случаях предусмотренными ст. 2.7 КоАП РФ «Крайняя необходимость», ст. 2.8 КоАП РФ «Невменяемость», ст. 24.5 КоАП РФ «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении». Малозначительность – основание, которое характеризует объективную сторону административного правонарушения.

Действующее законодательство об административной ответственности отражает институт освобождения от административной ответственности в ст. 2.9 КоАП РФ. Данная норма права закрепляет основное условие, при котором лицо подлежит освобождению в случае малозначительности, то есть в случае осуществления «действия или бездействия, формально и содержащее признаки административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняе-

[1] Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Василенко Г.Н., 2018.*

[2] Курсант факультета подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции. © *Артемова Ю.А., 2018.*

мых общественных правоотношений»[1]. Таким образом, для применения правовой нормы, уполномоченные лица руководствуются не нормативно – правовыми актами, а подзаконными актами – решениями, которые принимают судебные органы. По нашему мнению, целесообразно ввести ч. 2 с. 2.9 КоАП РФ: «Под малозначительностью следует понимать совершение лицом противоправного деяния, степень и размер последствий которого, не вызывает нарушения и не посягает на охраняемые общественные отношения».

Следует отметить также, что законодатель закрепляет судью, орган, должностное лицо – как уполномоченных на то лиц, рассматривать дело, принимать решение по нему и освобождать лиц, совершивших противоправное деяние. Особенностью реализации данной статьи является то, что административная ответственность за данное правонарушение не наступает, но уполномоченные на то лица в праве назначить наказание в форме замечания или другого вида ответственности – дисциплинарная ответственность (военнослужащие, сотрудники ОВД РФ). По нашему мнению, основными признаками института освобождения от административной ответственности являются:

Отсутствие угрозы для охраняемых общественных отношений.

Незначительная степень нанесенного ущерба или вреда.

Субъективная сторона – неосторожность, в виде небрежности.

Влияние совершенного противоправного деяния на другие общественные отношения.

Орудие и место совершения административного правонарушения.

Вопрос о том, следует ли считать малозначительность, как основание для освобождения от административной ответственности, обстоятельством, исключающим производство по делу, является до сих пор дискуссионным[2]. Перечень обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ не содержит термина малозначительность. Однако большинство ученых подразумевают данное основание в п. 9 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ: «иные предусмотренные настоящим Кодексом обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия (бездей-

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. – Федеральный выпуск. – №6272 (296).

[2] Степанов В.В. Правовая природа норм о малозначительности правонарушения // Санкт-Петербург. – 2007. – №1. – С. 139–140.

ствие), содержащие признаки состава административного правонарушения, освобождается от административной ответственности»[1]. Авторское мнение выражено в разграничении данных понятий и невозможности добавления в ст. 24.5 КоАП РФ такого условия как «малозначительность». В связи с этим, по нашему мнению, целесообразно выделить основные положения, различающие вышеуказанные институты.

Противоправные действия, относящиеся к условиям, исключающим ответственность – является зачастую положительными, попадающие под действие закона. Деяния, влекущее за собой в последующем освобождение от административной ответственности – негативные, противоправные.

Исключение ответственности подразумевает отмену любой ответственности (как административной, так и дисциплинарной). Освобождение от административной ответственности означает невозможность назначения любого вида административной ответственности, но возможность назначения дисциплинарной ответственности и восстановление нарушенных прав у потерпевшего лица.

Право на реабилитацию может возникнуть лишь только при условиях, исключающих административную ответственность.

Из различий можно выделить два основных последствия: 1) передача материалов и дальнейшее назначение дисциплинарного вида ответственности; 2) юридическая ответственность не наступает, но возможно применение устного замечания.

Таким образом, современное действующее законодательство об административной ответственности в РФ содержит ряд условий, при которых лицо освобождается от административной ответственности:

1) малозначительность;

2) передача материалов дела с целью дальнейшего привлечения лица к дисциплинарной ответственности;

3) замена наказания специальными мерами (для категории от 16 до 18 лет);

4) законное употребление наркотических средств (назначение врача);

---

[1] Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2002. – №2868 (0), ст. 24.5.

5) добровольное заявление лица, осуществляющего ограниченную конкуренцию в экономической сфере.

К сожалению, в настоящее время ст. 2.9 КоАП РФ, содержит только одно основание, освобождающее от административной ответственности (малозначительность). Вышеуказанные условия следует законодательно закрепить в ст. 2.9 КоАП РФ, с целью устранения пробелов в административном праве. Помимо сказанного, следует акцентировать внимание как на теоретической, так и на практической применяемости института освобождения от административной ответственности. В настоящее время в законодательстве отсутствует перечень обстоятельств, влекущих освобождение от видов юридической ответственности, понятие «малозначительности» определяется только в подзаконных актах.

Административный штраф как вид административного наказания

Г.Н. Василенко[1]***,***
И.А. Виноградов[2]

Административный штраф как мера наказания является самой распространенной и самой часто используемой мерой наказания в административном законодательстве. В отличие от гражданско-правовых мер, административный штраф не преследует цели возмещения ущерба, а выполняет лишь «карательную» и превентивную роль.

Административный штраф – это установленная государством мера административного наказания за административное правонарушение в виде денежного взыскания, применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самими правонарушителями, так и другими лицами. Из данного определения следует, что административный штраф должен не только наказывать, но и пре-

[1] Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Василенко Г.Н., 2018.*

[2] Слушатель факультета подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции. © *Виноградов И.А., 2018.*

дупреждать, что и заложено в функции данной меры административного воздействия.

Законодатель дает определение административного штрафа в ст. 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании принципов, используемых в законодательстве Российской Федерации одним из важнейших является принцип справедливости наказания, а следовательно размер штрафа должен устанавливаться в зависимости от совершенного деяния и ценности общественных отношений, которым был причинен вред.

Не смотря на схожесть отдельных видов административных правонарушений, каждое правонарушение совершается при конкретных условиях и с индивидуальными особенностями. Данные особенности могут быть как психологические, так и материальные. Это в определенной мере осложняет соблюдение принципа справедливости. Поэтому в отечественном административном законодательстве предусмотрена целая система административных наказаний.

Административный штраф, на наш взгляд, является самой объективно выраженной мерой наказания, при реализации которой проявляется принцип справедливости наказания.

Административный штраф предусмотрен для физических, должностных и юридических лиц. Для определения возможного денежного взыскания суд или правоохранительный орган учитывает тяжести деяния, личность и иные условия, спровоцировавшие и послужившие причиной совершения противоправного деяния.

Проблематика применения штрафных санкций является актуальной и потому, что схожая мера наказания существует и в уголовном законодательстве Российской Федерации. По мнению В.В. Кизилова: «Исходя из такого близкого родства административного штрафа и штрафа за уголовно-наказуемое деяние целесообразно провести декриминализацию составов преступления, в которых в качестве санкции предусмотрен штраф». На наш взгляд, данное предложение не совсем аргументировано, т.к. уголовно-правовые наказания очевидно в меньшей степени направлены на предупреждение правонарушений, нежели административные, и носят ярко выраженный «карательный» характер.

В данной статье нам также хотелось бы рассмотреть различия между административным штрафом, который налагается на физических лиц и административным штрафом, которому подвержены юридические лица.

Общая тенденция в настоящее время состоит именно в наложение административных штрафов на юридических лиц, т. к. в некоторых случаях именно административный штраф является единственным возможным видом наказания за совершенное деяния юридическим лицом, к примеру – ст. 5.3, ч. 2 ст. 8.4., ч. 1 ст. 10.2 и другие составы административных правонарушений. Безальтернативность по некоторым составам административных правонарушений является не совсем логичным и правильным в отношении юридических лиц. На наш взгляд, возможно внесение изменений в ст. 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с целью дополнения ее еще одним видом наказания, предусматривающего запрет занятия определенным видом деятельности в сфере, в которой юридическое лицо совершило административное правонарушение.

Данный вид наказания может быть реализован через решение суда, запрещающее юридическому лицу заниматься указанным видом деятельности на определенный срок, а также учредителям данного юридического лица организовывать новое юридическое лицо для деятельности в определенной сфере.

Еще одна проблема в сфере применения административного штрафа – низкий уровень собираемости. Не смотря на то, что административный штраф является самым распространённым видом административного наказания у правоприменителей возникают трудности с реализацией взыскания административного штрафа как с физических, так и с должностных и юридических лиц. Данная проблема в первую очередь обусловлена ограниченным набором правовых средств воздействия на «уклониста». Для более полной реализации взыскания административного штрафа необходимо введение более строгих мер наказания для физических и должностных лиц. Данная проблема очень негативно сказывается на имидже органов правоохранительной деятельности, происходит снижение авторитета власти, а также наносится материальный ущерб государству.

Для эффективности административного наказания необходимо не просто ужесточать его и делать более суровым, но и неотвратимым. Любой административной штраф, назначенный судом или правоохранительными органами должен быть исполнен фактически при любых обстоятельствах и для этого необходимо введение электронных баз данных лиц, систематически уклоняющихся от уплаты административного штрафа, в отношении которых суды без лишних действий, предупреждений смогут взыскивать денежные средства напрямую через работодателя или через иные доходы. Смысл данной нормы состоит в том, что даже если лицо хотя бы раз уклонялось от уплаты административного штрафа, то в случаи назначения ему нового административного штрафа в независимости от пройденного периода судья может вынести решение, согласно которому денежные средства можно будет взыскать с заработной платы лица или с иного его дохода.

Административный штраф, в первую очередь, направлен на недопущение правонарушений, их предупреждение, а также на положительные изменения в правосознании лица, совершившего административное правонарушение.

Сталкинг – как вид административного правонарушения: современное состояние и перспективы правовой регламентации

Г.Н. Василенко[1]***,***
И.К. Лобанова[2]

Stalking (в переводе с английского «преследование») – термин, который начал употребляться широко в конце 90-х годов XX века и характеризуется в общем смысле как опасное психологическое и социальное явление, нежелательное навязчивое преследование человека другим человеком или группой людей. Такое преследование может проявляться в бесконечных звонках, сообщениях, слежке, запугивании или в домогательствах.

Уже в XVI веке стали отчетливо проявляться первые признаки сталкинга, его представителями являлись уличные попрошайки или бродяги. Ранее это явление именовалось как одержимость, но отдельные средства массовой информации внесли новый термин – stalking, который широко стал использоваться уже в XX веке, чтобы описывать людей, которые пристают и издеваются над другими, изначально с конкретной отсылкой к преследованию знаменитостей незнакомцами, а в дальнейшем и к различным людям, которые окружают сталкера.

Ученые описывают преследование как «тип поведения, при котором индивид осуществляет повторное нежелательное вмешательство в личную жизнь другого человека»[3]. Понятие сталкинга является довольно сложным, и специалисты по-разному его интерпретируют. Однако в отличие от других правонарушений, которые обычно связаны с одним действием, преследование представляет собой серию действий, которые происходят в течение определенного периода времени.

Различают несколько видов жертв сталкинга, в зависимости от их прежних отношений со сталкером.

Предыдущие отношения: жертвы, которые были в прежних интимных отношениях со своим сталкером. Принято считать эту катего-

---

[1] Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Василенко Г.Н., 2018.*

[2] Курсант факультета подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции. © *Лобанова И.К., 2018.*

[3] http://fb.ru/article/353077/stalki№g-chto-eto-takoe-model-stalkinga-po-ucheniyu-karlosa-kastaneda.

рию самой многочисленной и распространенной. В большинстве своем типом жертв сталкинга выступают женщины, которые ранее встречались с мужчиной-преследователем. Они чаще подвергаются насилию, если вступали в интимные отношения с преследователем, особенно если преступник уже имел криминальное прошлое. В свою очередь, жертвы сталкинга, у которых были краткосрочные отношения с преследователем, с меньшей долей вероятности подвергнутся насилию.

Случайные знакомые и друзья: среди жертв данного вида преследования мужчины составляют большинство. В этой категории жертв наблюдаются преследования со стороны соседей, что может привести жертву к изменению места жительств.

Профессиональные контакты: это жертвы, которых преследовали пациенты, клиенты или студенты, с которыми у них были профессиональные отношения. Некоторые профессии, такие как поставщики медицинских услуг, учителя и юристы, подвергаются более высокому риску сталкинга.

Контакты на рабочем месте: преследователи этой категории, как правило, посещают жертв на рабочем месте. Сталкер может быть работодателем, сотрудником либо клиентом. Когда жертва подвергается сталкингу на рабочем месте, это создает угрозу не только для ее безопасности, но и для безопасности других людей.

Незнакомцы: такая категория жертв, как правило, не знает о том, как их начали преследовать, потому что сталкеры этого типа получают просто моральное удовлетворение от слежки.

Знаменитости: большинство жертв данной категории – это люди, которые в значительной степени известные певцы и актеры, которые появляются в средствах массовой информации[1]. Объектами сталкинга могут стать политики и спортсмены[2].

Хотя сталкинг является незаконным в большинстве стран мира, некоторые из составляющих его действий могут быть вполне законными, например, сбор информации, вызов кого-либо по телефону, отправка подарков, отправка сообщений по электронной почте. Указанные действия становятся незаконными, когда формируют объектив-

[1] Snow, Robert L. Stopping a Stalker: A Cop's Guide to Making the System Work for You. – Da Capo Press, 1998.

[2] https://dmitriyraevskiy.livejournal.com/136563.html.

ную сторону состава правонарушения – сталкинг, например, такое действие, как отправка сообщения, обычно не является незаконным, но будет являться противоправным, когда это происходит регулярно, и человек не хочет вступать в контакт с преследователем. Например, закон Соединенного Королевства гласит, что инцидент должен произойти дважды и сталкер должен понять, что его поведение неприемлемо, например: два телефонных звонка незнакомцу, два подарка и т. д.

Закон о насилии в отношении женщин Соединенных Штатов Америки определяет преследования как поведение, направленное на конкретного человека, которое могло бы вызвать у разумного человека страх за его безопасность или безопасность других лиц.

Первой страной, где ввели юридическую ответственность за сталкинг, стали США. В 1990 году в Калифорнии был принят закон против преследований. Тогда же в законе было зафиксировано определение сталкинга – «сознательное, совершаемое со злым умыслом и повторяющееся преследование и причинение беспокойства другому человеку»[1]. А уже к 1992 году подобные законы появились еще в 30 штатах. На принятие этих законов во многом повлияло убийство актрисы Ребекки Шеффер[2]. Три года ее преследовал поклонник Роберт Джон Бардо. А в 1989 году он пришел к ней домой и застрелил актрису. Ему дали пожизненный срок. Затем подобные законы появились в Канаде, Австралии и Бельгии.

В Германии поправки в Уголовный кодекс, предусматривающие наказание за преследование, были приняты в 2007 году. Сталкеры в Германии могут лишиться свободы на срок до трех лет. В Шотландии закон о борьбе со сталкингом вступил в силу в 2010 году. За два года действия этого закона в Шотландии за преследования было осуждено 443 человека. Для сравнения, до появления закона только 70 человек за десять лет понесли наказание за преследования своих жертв. В Англии и Уэльсе сталкинг стал уголовно наказуемым преступлением в 2012 году[3].

---

[1] Сторублёнкова Е.Г., Самуткин В.Л. Сталкинг: синдром навязчивого преследования // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 6. – С. 278–281.

[2] https://ru.wikipedia.org/wiki/Шеффер_Ребекка.

[3] https://www.newsru.com/crime/24apr2017/stalkrstat94prcmrd.html.

Во многих странах существуют общественные организации, занимающиеся помощью жертвам сталкеров. Например, в Великобритании – The Suzy Lamplugh Trust, которая организовала национальную горячую линию для поддержки пострадавших от преследований. Более того, организация получила финансирование на новый проект, цель которого – реабилитация сталкеров[1].

В России отсутствуют законы, предусматривающих наказание за сталкинг. Официальная статистика, очевидно, тоже не ведется. Были попытки собрать подписи в Интернете с требованием ввести в Уголовный кодекс Российской Федерации статью о сталкинге. Но дело дальше интернет-инициатив не дошло, так как не набралось необходимое число подписей.

Эксперты советуют сохранять все, что присылает сталкер, записывать разговоры, делать скриншоты сообщений, рассказывать обо всем друзьям и с задокументированным материалом обращаться в полицию.

К сожалению, профильной охранительной нормы в нашем законодательстве пока нет, но есть смежные составы – ст. 119 Уголовного кодекса РФ «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью». Здесь отметим, что дело не будет возбуждено, если отсутствуют нанесенные телесные повреждения или не будет установлен факт угрозы реальной физической расправы. Что касается самостоятельной защиты гражданином своих прав, то она должна быть реализована исключительно в рамках закона, соответственно, применять физическую силу или насилие в отношении сталкера запрещено.

По подсчетам американских исследователей в 2009 году, со сталкингом хоть раз в жизни сталкиваются 15,2% женщин и 5,7% мужчин. В Великобритании, по данным прошлого года, 94% убийств совершается на почве нездорового желания преследовать и запугивать людей[2].

На сегодняшний день существует немало реальных примеров из жизни людей, которые подверглись сталкингу. История Валерии Сухановой, жительницы города Новосибирск, которую больше года преследует ее коллега, одна из многих. Данный случай наглядно демонстрирует беспомощность жертвы, которую упорно третирует сталкер, а

[1] http://fb.ru/article/353077/stalking---chto-eto-takoe-model-stalkinga-po-ucheniyu-karlosa-kastaneda
[2] http://www.psyobsor.org/1998/9/7-1.php.

у полиции нет законных способов её от него оградить. Изначально, мужчина просто преследовал Валерию и дожидался у подъезда, после чего его действия стали набирать обороты и их характер значительно увеличивался. Это были письма с угрозами, агрессивные разговоры, которые заканчивались тем, что он однажды бросил ей в лицо окурок от сигареты и это далеко не все[1].

В целях противодействия подобном антисоциальным проявлениям необходим охранительный правовой механизм, в качестве которого предлагаем рассматривать состав административного правонарушения, который бы включал в себя действия сталкеров, а именно: неоднократные звонки и сообщения, слежку, запугивание, преследование, домогательства, за которые будет предусмотрена административная ответственность.

Учитывая необходимость ограничения широкого распространения сталкинга в России, считаем целесообразным и своевременным нормативно закрепить в Кодексе РФ об административных правонарушениях профильную статью в следующей редакции:

«Статья 5.70 КРФоАП «Нежелательное вмешательство в частную жизнь».

1. Преследование, выражающееся в неоднократных телефонных звонках и сообщениях, слежке, запугивании, преследовании, домогательствах, не содержащих признаки уголовно-наказуемых деяний, – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до пятидесяти тысяч рублей.

2. Те же действия, совершенные в отношении несовершеннолетнего лица, влекут наложение административного штрафа в размере от десяти до ста тысяч рублей, либо административный арест до 15 суток».

[1] https://varlamov.ru/3000798.html

Право сотрудников полиции на применение специальных средств

Г.Н. Василенко[1]***,***
И.С. Трегубов[2]

Полиция является тем субъектом, который осуществляет свою деятельность по охране и защите прав и свобод граждан по самому широкому спектру направлений. Для того, что бы работа полиции по борьбе с преступностью, а также противодействию административным правонарушением была более эффективной, ей (полиции) предоставлено право на применение специальных средств. Нужно отметить, что научно-технический прогресс объективен, а поэтому полиция и иные правоохранительные органы в своей работе используют новейшие достижения науки и техники. В этой связи неслучайно, что согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»[3] «…полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру» (ст. 11).

В этой связи представить работу полиции без использования специальных технических средств просто невозможно. Технические средства, которые используют сотрудники полиции в своей правоохранительной работе, достаточно разнообразны, в этой связи обратим внимание лишь на те из них, которые применяются полицией в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Отметим, что специальные средства, которые стоят на вооружении полиции имеют различную функциональность. Так, С.А. Исаков и М.Л. Гулак подразделяют их по определенным критериям, а именно по целевому назначению; способу воздействия на человека. Обозначенные авторы выделяют средства индивидуальной защиты, а также средства активной обороны, кроме того, ими выделяются и средства обеспечения специальных операций[4].

---

[1] Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Василенко Г.Н., 2018.*

[2] Курсант факультета подготовки сотрудников для оперативных подразделений полиции права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции. © *Трегубов И.С., 2018.*

[3] Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

[4] См.: Исаков С.А., Гулак М.Л. Специальные средства, применяемые при массовых беспорядка и освобождении заложников. М., 2000. С. 3.

Соглашаясь с такой классификацией, отметим, что определенное значение имеют специальные средства, которые реализуются в информационной сфере, в частности применение таких средств осуществляется при проведении оперативно-розыскной деятельности, а также в некоторых направлениях административной деятельности полиции. Так, Федеральный закон от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»[1] предусматривает проведение оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств, в частности к таким мероприятиям может быть отнесено: прослушивание телефонных переговоров; снятие информации с технических каналов связи; получение компьютерной информации и др. (ст. 12).

Без использования современной техники и информационных технологий невозможно обеспечить правопорядок. Обусловлено это многими обстоятельства, в частности тем, что современная преступность мобильна и хорошо технически оснащена. Как верно отмечает О.В. Кошелева, «…для современной преступности характерно масштабность, дерзость, высокая организованность. Все это требует высокого уровня технической оснащенности органов осуществляющих оперативную и административную деятельность»[2]. Исходя из этого технические средства, применяемые сотрудниками полиции, могут быть подразделены в зависимости от цели их применения; своей функциональности; особенностей правового регулирования и юридических последствий своего применения.

Обратим внимание, что использование специальных средств необходимо в «противоборстве» с правонарушителем, который оказывает сопротивление или злостно не выполняет законные требования сотрудника полиции. Специальные средства дают сотруднику полиции легитимное преимущество. Применение специальных средств воздействия является монопольным правом сотрудника полиции, обусловлено это тем, что сотрудник полиции является представителем государственной власти и тем самым применяет в большинстве случаев специальные средства не для личной безопасности, а в публичных инте-

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33, ст. 3349.

[2] См.: Кошелева О.В. Административно-правовое регулирование оборота специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 3.

ресах, а также интересах защиты и охраны прав и свобод граждан. Применение специальных средств является формой реализации административного принуждения. Сами по себе находящиеся при сотруднике полиции специальные средства могут иметь предупредительное значение, а применение специальных средств это результат действия мер административного пресечения, а если быть точнее мер специального административного пресечения.

Исходя из изложенного выше, еще раз отметим что «…специальные средства дают определенные преимущества сотруднику полиции в противоборстве с правонарушителем, а поэтому правовое регулирование применения специальных средств имеет большое практическое значение»[1].

Можно сделать вывод, о том, что специальные средства применяются сотрудниками полиции в целях: пресечения противоправного поведения других лиц, а также обеспечения личной безопасности. Отметим, что сотрудников полиции при выполнении своих служебных обязанностей гибнет или получает травмы различной степени тяжести достаточно много. Так, согласно данным Департамента государственной службы и кадров МВД России, в 2017 г. погибло 433 сотрудника, а при выполнении непосредственно служебных обязанностей погибло – 83 чел., было ранено 11827 сотрудников полиции, а при выполнении служебных обязанностей 3649 чел. Среди сотрудников полиции погибших при выполнении служебных на первом месте находятся сотрудники уголовного розыска; на втором месте находятся сотрудники патрульно-постовой службы полиции, а на третьем месте сотрудники Госавтоинспекции[2].

Нужно отметить, что сотрудники полиции наиболее часто применяют специальные средства при осуществлении мероприятий по охране общественного порядка, обеспечении безопасности дорожного движения, а также осуществлении самых разнообразных оперативно-розыскных и административных мероприятий. Сотрудник полиции, применяя специальные технические средства воздействия, обязан учи-

---

[1] Костенников М.В., Куракин А.В., Молянов А.Ю. Правовое регулирование применения полицией специальных (технических) средств // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2018. – № 2. – С. 31.

[2] Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2017 год. М. : ДГСК МВД России, 2018. С. 18.

тывать целый ряд объективных, и субъективных обстоятельств, причем нужно отметить, что обозначенные обстоятельства закреплены нормативно. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»[1] определяет, что «…сотрудник полиции при применении специальных средств действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются специальные средства, характера и силы оказываемого ему сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба» (п. 3 ст. 19). Еще раз подчеркнем, что применяемые сотрудником полиции специальные средства используются исключительно в правоохранительных целях. При этом сотрудник полиции должен (обязан) стремиться к минимизации ущерба, в этой связи стоящие на вооружении полиции специальные средства, как правило, имеют не летальное действие. Тем не менее, применение специальных средств причиняет физическую боль или иные не приятные эмоциональные ощущения тому лицу в отношении, которого они применены. Не приятное болевое, физическое воздействие специальных средств должно носить кратковременный характер. В этой связи А.Ю. Молянов и В.А. Дьяченко отмечают, что «…основными принципами создания специальных средств является: выведение из строя кого-то на определенный промежуток времени, который необходим применительно к конкретной ситуации, а также обеспечение максимальной безопасности с учетом эффективности временного поражения»[2].

Применение специальных средств осуществляется строго на основании закона, такой порядок является гарантией законности их применения. В этой связи право сотрудников полиции на применение специальных средств непосредственно связано с обязанностями полиции по охране и защите прав и свобод граждан, а также обеспечению правопорядка. Право сотрудников полиции на применение специальных средств подкрепляется их профессиональной подготовкой, а также необходимым организационным и техническим обеспечением деятельности полиции. В целях улучшения правового регулирования

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

[2] Бойко Е.С., Дьяченко В.А., Молянов А.Ю., Филиппов С.М. Средства специального вооружения правоохранительных органов. М., 2002. С. 3.

применения специальных средств было бы вполне целесообразно нормативно определить, что понимается под «специальным средством в деятельности полиции», в частности закрепить, что специальное средство – это техническое устройство не летального действия, которые используется полицией строго на правовой основе для принудительного или силового воздействия на правонарушителя.

Зачисление в образовательную организацию МВД России, как начальный элемент формирования административно-правового статуса курсанта

М.А. Вашаев[1]

Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел является сложной правовой категорией, отражающей место сотрудника органов внутренних дел в системе государственно-служебных отношений.

Прохождение государственной службы в органах внутренних дел реализовывается на различных должностях. Каждый сотрудник наделяется определенной частью полномочий, которые предусматриваются конкретной занимаемой должностью и закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах. Любая должность имеет свой определённый статус («статус» происходит от латинского status, что означает состояние), который в конечном итоге определяет компетенцию сотрудника органа внутренних дел, исходя из его должностного положения, а также обязательные требования к кандидату по её замещению.

Следовательно, с замещением должности осуществляется практическая реализация задач, целей и функций органов внутренних дел, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

Следует отметить, что должностные полномочия сотрудников органов внутренних дел, обучающихся в образовательных организациях МВД России, формируются исходя из общих служебных прав и

[1] Адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя подполковник полиции. © *Вашаев М.А., 2018.*

обязанностей сотрудников полиции. Однако, на наш взгляд, имеют место значительные отличия, которые обусловлены особенностями формирования данного органа и замещения соответствующей должности.

Что же касается определения полномочий курсантов и слушателей, обучающихся в образовательных организациях МВД, то, на наш взгляд, данный вопрос представляет собой достаточно сложную проблему. Это связано из вытекающих задач, стоящих перед образовательными организациями, в том числе спецификой их основного назначения – обучение сотрудников.

Образовательные организации МВД России являются неотделимой составляющей частью государственной системы образования и подчиняются основным закономерностям ее развития. В то же организации образовательного процесса имеет ярко выраженную специфику, поскольку данный организации входят в состав органов внутренних дел[1].

Курсанты и слушатели, обучающиеся очно, занимают место среди сотрудников органов внутренних дел в системе государственно-служебных отношений. Данный факт указывает на необходимость конкретизации их правового положения, установления присущих только им особенностей.

Для полного раскрытия содержания административно-правового статуса обучаемых необходимо уяснить, с какого момента обучаемый обретает правовой статус сотрудника органов внутренних дел. Для этого целесообразно обратиться к правовым актам и положениям, которые выработаны наукой административного права в части прохождения службы в органах внутренних дел.

Образовательные организации МВД России выделяются среди других органов внутренних дел тем, что в них установлен особый порядок возникновения государственно-служебных отношений с курсантами и слушателями. Наряду с общими основаниями получения высшего образования гражданин, поступающий в образовательную

[1] См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 12.09.2015) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 19, ст. 2396.

организацию МВД России, должен быть в установленном порядке направлен на обучение комплектующим органом внутренних дел.

Согласно ст. 20 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»[1] (далее – ФЗ № 342) правоотношения на службе в органах внутренних дел между Российской Федерацией и гражданином возникают и осуществляются на основании контракта, который вступает в силу со дня, определенного приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя о назначении гражданина на должность в органах внутренних дел. Применительно к ведомственным учебным заведениям правоотношения возникают, на основании контракта в результате зачисления в образовательную организацию высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме по результатам прохождения вступительных испытаний.

Таким образом, одной из особенностей статуса курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России будет являться способ замещение должности – это зачисление.

С лицами, отобранными для обучения по очной форме в образовательные организации МВД России, заключается контракт (с лицами, не достигшими возраста 18 лет, контракт заключается с письменного согласия их родителей или других законных представителей). В условиях контракта при этом предусматривается срок службы на период обучения и обязательной последующей службы в органе внутренних дел, направившем сотрудника на обучение, не менее пяти лет после окончания ведомственной образовательной организации.

Следует учесть ещё один важный момент, связанный с формированием правового статуса курсанта и слушателя – это Присяга сотрудника органов внутренних дел и её роль в правовом регулировании. Положения, связанные с определением Присяги сотрудника органов внутренних дел, содержаться в ст. 28 ФЗ № 342, с соответствии с ко-

[1] См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1), ст. 7020.

торой сотрудник, впервые поступивший на службу в органы внутренних дел, приводится к Присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. Приведение к Присяге осуществляется в торжественной обстановке перед Государственным флагом Российской Федерации.

Таким образом, Присяга сотрудника органов внутренних дел представляет собой категорию, формально определяющую момент наделения курсанта и слушателя, поступившего на службу в ОВД, полномочиями сотрудника, не влияя при этом на формирование правового статуса обучаемого.

Представляется возможным сделать вывод о том, что административно-правовой статус курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России приобретается с момента издания приказа о зачислении гражданина в образовательную организацию. Институт присяги в органах внутренних дел недооценён как правовая категория и требует совершенствования, а также конкретизации законодательства, регламентирующего функционирование Присяги, проведение анализа установления и реализации юридической ответственности за несоблюдение моральных требований присяги.

Административно-правовые процедуры государственной регистрации юридических лиц

В.Ю. Викторов[1]***,***
П.А. Матвеев[2]

Государственная регистрация юридических лиц выступает определенным способом обеспечения баланса частных и публичных интересов. Очевидно, что без государственной регистрации юридических лиц невозможно создание легитимных форм осуществления предпринимательской деятельности. Государственная регистрация вновь создаваемых юридических лиц, как известно, должна контролировать за-

[1] Заведующий кафедрой теории и истории государства и права Филиала РГСУ в г. Клину Московской области кандидат философских наук, доцент. © *Викторов В.Ю., 2018*.
[2] Старший преподаватель кафедры социальной работы и социального права Филиала РГСУ в г. Клину Московской области. © *Матвеев П.А., 2018.*

конность их создания, ограничивать негативные проявления в этой области[1].

Анализ процедуры государственной регистрации юридических лиц, основанный на современном законодательстве говорит о формировании собственной российской модели государственной регистрации юридических лиц, отличающейся от модели регистрационных отношений, существующей в других странах. Сформировавшаяся модель регистрации юридических лиц может быть отнесена к упрощенной, позволяющей регистрировать юридические лица за короткий период времени без прохождения многих дополнительных согласований. В то же время такой тип регистрации может повлечь определенные негативные последствия (регистрацию юридических лиц на несуществующих граждан, лиц без определенного места жительства и занятий или умерших, с целью уклонения от уплаты налогов, незаконного предпринимательства и др.)[2].

Институт государственной регистрации юридических лиц является обособленным комплексом правовых норм, закрепляющим единые правовые основания регистрации юридических лиц на территории Российской Федерации, определяющим порядок государственной регистрации, условия оформления и выдачи свидетельства о государственной регистрации юридических лиц, предусматривающим ответственность в регулируемой сфере и устанавливающим систему органов государственной власти, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц.

Институт государственной регистрации юридических лиц трансформировался в комплексный институт, посредством включения в него норм административного права, касающихся процедуры регистрации юридических лиц, взаимоотношений регистрирующего органа и заявителей, и информационного права – регулирующих порядок веде-

---

[1] Артемьев А.А., Бобинкин С.А., Бондарчук А.Ф., Викторов В.Ю., Гусев А.А., Жаров В.А., Калашникова И.В., Куксин И.Н., Лунева Е.В., Майорова А.Н., Малинин С.А., Матвеев П.А., Самылина Ю.Н., Смирнова О.В., Сокольская А.Д., Сухарев А.Н., Толстова И.А., Филинов В.П., Филинова Н.В., Чечельницкий И.В. и др. Модернизация социально-экономической сферы в современной России: проблемы и суждения. Тверь, 2016. С. 25

[2] Акатова Н.С., Артемьев А.А., Викторов В.Ю., Галимов Р.Р., Керимов А.Д., Ковшевацкий В.И., Куксин И.Н., Лундин А.А., Лунева Е.В., Майорова А.Н., Малинин С.А., Малышева О.С., Матвеев П.А., Матвеева С.В., Орел В.Р., Погодина О.Н., Самылина Ю.Н., Сокольская А.Д., Солдатов А.А., Сухарев А.Н. и др. Многообразие аспектов социальной политики. Клин, 2017. С. 12–13.

ния государственного реестра юридических лиц, основания и порядок внесения записей о юридическом лице[1].

До принятия Закона о регистрации институт государственной регистрации юридических лиц регулировался Указом Президента от 8 июля 1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предпринимателей на территории Российской Федерации», а на местах локальными нормативными актами (например, Постановление администрации г. Нижневартовска от 14 декабря 1998 г. № 903 «Об утверждении Положения о временном порядке государственной регистрации юридических лиц»)[2]. Отсутствие закона «О государственной регистрации юридических лиц» формировало расплывчатую организационную структуру, что, в свою очередь, влияло на роль и место института регистрации юридических лиц в системе экономических отношений, затрудняя процесс становления и развития новой модели хозяйствования, а государство теряло часть налогов, сборов, пошлин.

В настоящий момент, в рамках концепции модернизации гражданского законодательства, законодатель поэтапно внедряет новые административные процедуры государственной регистрации юридических лиц, постепенно вводя новые, усложняющие мошеннические и недобросовестные действия, элементы проверки легитимности создания организации, исключается возможность использоваться утерянных паспортов или регистрация фирм на умерших граждан[3].

Вносимые федеральным законодателем изменения в профильный федеральный закон усиливают публичные начала в правовом регулировании данного института. И можно с уверенностью предположить, что в недалеком будущем мы перейдем на более тщательную проверку не только заявления о государственной регистрации юридического лица (о государственной регистрации изменений, вносимых в учреди-

---

[1] Степанов Денис Андреевич. Государственная регистрация юридических лиц : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. : Омск, 2004 С. 10-11; Бобинкин С.А.Влияние креативности на эффективность деятельности линейного персонала // Сервис в России и за рубежом. 2009. № 3 (13). С. 97-102.

[2] Матвеев П.А. Классификация периодов развития российского законодательства об акционерных обществах в дореволюционный период // Инновационная деятельность: настоящее и будущее сборник научных трудов. Клин, 2016. С. 147-153.

[3] Антонова Н.А., Барткова О.Г., Очагова В.С., Крусс В.И., Крусс И.А., Кувырченкова Т.В., Матвеев П.А., Рязанова Е.А., Сухарев А.Н., Туманова Л.В., Федина А.С., Жданов С.П., Яковлева Н.Г. Проблемы современного российского процессуального и материального права (в поиске эффективных норм). Тверь : Тверской гос. университет, 2017. С. 68.

тельные документы юридического лица / о государственной регистрации внесения изменений в ЕГРЮЛ), но также устава организации на его соответствие действующему законодательству и т. д.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон о достоверности реестров), ввел следующие новшества в административно-правовые процедуры государственной регистрации юридических лиц:

1. Введена процедура проведения предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации проверки достоверности сведений, включаемых (до регистрации) или уже включенных в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ). В случае выявления оснований для проведения проверки до государственной регистрации предусмотрена возможность приостановления государственной регистрации не более чем на один месяц. Для вновь создаваемых юридических лиц процедура приостановления государственной регистрации не применяется.

Основанием для проведения проверки является возникновение у регистрирующего органа обоснованных сомнений в их достоверности, в том числе в случае поступления возражений заинтересованных лиц относительно предстоящей государственной регистрации изменений устава юридического лица или предстоящего включения сведений в ЕГРЮЛ[1].

2. Установлена возможность внесения записи о недостоверности сведений о юридическом лице самим регистрирующим органом без заявлений юридического лица и вынесения судебных актов.

Данная запись может быть внесена в отношении сведений о юридическом лице, предусмотренных подпунктами «в», «д» и (или) «л» пункта 1 статьи 5 Федерального закона Федеральный закон от 8 авгу-

[1] Матвеев П.А., Поплевко А.Д. Материально-правовые и процессуально-правовые проблемы защиты прав участников долевого строительства. Юридическая наука в XXI веке : сборник научных статей по итогам работы третьего международного круглого стола. М., 2018. С. 62–64; Алешкова И.А., Андриченко Л.В., Анишина В.И., Баташев К.И., Матвеев П.А. и др. XX лет Конституции Российской Федерации. Конституционализм в теории и практике отечественной государственности. история и современность : материалы III Конституционных чтений. М., 2014. С. 5–7.

ста 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в отношении сведений об адресе, месте нахождения юридического лица, руководителе и (или) учредителе (участнике) юридического лица и др.).

3. Введены дополнительные основания для отказа в государственной регистрации для определенных категорий лиц, задействованных ранее в деятельности юридических лиц, нарушивших законодательство[1].

Ограничения на три года для внесения в ЕГРЮЛ сведений о лице как о постоянно действующем исполнительном органе или участнике (учредителе) юридического лица будут применяться в случае наличия у данного лица подобного статуса в отношении юридического лица:

– исключенного из реестра как недействующее юридическое лицо с задолженностью перед бюджетом (также при ее списании по причине наличия у юридического лица признаков недействующего);

– по которому в ЕГРЮЛ содержится запись о недостоверности;

– по которому не исполнено решение суда о принудительной ликвидации.

Введено основание для отказа в государственной регистрации общего характера – несоблюдение установленного законодательством Российской Федерации порядка проведения процедуры ликвидации или реорганизации юридического лица, а также иных требований, установленных настоящим Федеральным законом в качестве обязательных для осуществления государственной регистрации.

4. Исключены пробелы в правовом регулировании государственной регистрации юридического лица при его ликвидации.

Исключена возможность внесения в ЕГРЮЛ записи о ликвидации юридического лица до истечения двухмесячного срока со дня внесения записи в ЕГРЮЛ о начале ликвидации.

Введен запрет на государственную регистрацию при ликвидации юридического лица:

---

[1] Акатова Н.С., Артемьев А.А., Архипов М.И., Баранова Т.Л., Гайдашов А.В., Голубев А.А., Дюжилова О.М., Дядькин О.Н., Жаров В.А., Каплун Э.Ю., Керимов А.Д., Кишко В.А., Ковшевацкий В.И., Куксин И.Н., Лунев В.А., Лунева Е.В., Майорова А.Н., Малинин С.А., Малышева Е.Н., Малышева О.С. и др. Социально-экономическая политика и современное государство Тверь, 2018. С. 64-65

до завершения судебного разбирательства по иску к такому юридическому лицу;

до окончания выездной налоговой проверки в отношении юридического лица, находящегося в процессе ликвидации и вступления решения по такой проверке в законную силу.

Изменения вступают в силу с момента официального опубликования Закона о достоверности реестров.

5. Введена процедура предварительного уведомления об изменении места нахождения юридического лица. Представление документов для регистрации изменения места нахождения запрещено до истечения 20 дней с момента внесения соответствующей записи в ЕГРЮЛ.

Регистрация изменения места нахождения юридического лица будет осуществляться инспекцией по новому месту нахождения[1].

6. Усилена административная ответственность за представление заведомо ложных сведений для внесения в ЕГРЮЛ и Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, а также повторное непредставление или представление недостоверных сведений. Федеральный законодатель предусмотрел в качестве наказания безальтернативную дисквалификацию на срок от одного года до трех лет. Для однократного непредставления или представления недостоверных сведений установлена административная ответственность в виде штрафа от пяти до десяти тысяч рублей.

В отношении нарушений законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей до одного года увеличен срок давности привлечения к административной ответственности. Введена возможность привлечения к административной ответственности учредителей (участников) юридических лиц и проведения административного расследования в отношении нарушений законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей[2].

---

[1] Бобинкин С.А. Психологические аспекты управленческой деятельности линейных менеджеров в социально-профессиональных условиях // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. – 2008. – № 7. – С. 180–185.

[2] Filinova N.V., Bobinkin S.A., Matveeva S.V., Dembitckaia O.U., Akatova N.S. The influence of individual psychological abilities on managerial activities of line managers // Asian Social Science. – 2015. – Т. 11. – № 7. – С. 208-214; Ковшевацкий В.И. Правовая природа административного запрета. В сборнике: Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти сборник научных трудов участников Международной научно-теоретической конференции. М., 2018. С. 104–109.

7. Изменена уголовная ответственность за регистрацию юридических лиц через подставных лиц:

– изменено понятие подставного лица – оно применяется также в отношении лиц, которые являются органами управления юридического лица, при отсутствии у них цели управления юридическим лицом;

– преступлением будет считаться не только образование (создание, реорганизация) юридического лица через подставных лиц, но и любое последующее внесение в ЕГРЮЛ сведений о подставных лицах;

– предоставление и приобретение документов для регистрации юридического лица через подставное лицо будет считаться преступлением в любом случае (ранее – только если лицо осознавало, какие преступления, связанные с финансовыми операциями либо сделками с денежными средствами или иным имуществом будут впоследствии совершены с использованием такого юридического лица).

Изменения вступают в силу с момента официального опубликования Закона о достоверности реестров.

8. Изменено взаимодействие с нотариусами:

– регистрирующий орган получил доступ к сведениям о совершенных нотариальных действиях;

– заявителем по подлежащим нотариальному удостоверению сделкам о переходе либо залога доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью будет являться нотариус;

– предусмотрена возможность представления документов в регистрирующий орган по просьбе заявителя нотариусом в электронном виде, а также получения через нотариуса документов, подтверждающих факт внесения записи в соответствующий государственный реестр или факт отказа в государственной регистрации[1].

[1] Ковшевацкий В.И., Стащенко С.П. Некоторые аспекты привлечения к юридической ответственности государственных служащих за несоблюдение административного запрета // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. Т. 2. № 2. С. 88.

Доктрина современного административного права: правоохранительный аспект

А.М. Воронов[1]

Заявленная проблематика моего доклада охватывает своим содержанием два больших и, на наш взгляд, наиболее значимых блока доктрины современного административного права[2]: первый – актуальные вопросы развития административного права; второй блок – перспективы совершенствования административно-правового обеспечения управленческой деятельности государственного аппарата, в том числе в правоохранительной сфере.

Современное развитие науки административного права, по нашему мнению, базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и обслуживают друг друга (служат друг другу). Поэтому совершенствование административного права идет путем придания ему все более четких организационно-правовых форм и развития и совершенствования административных процедур.

Однако отправной точкой современной Российской государственности стало принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации, согласно которой Россия встала на путь построения правового, социального, демократического государства. Уместно отметить, что после принятия Основного закона не все радикальные, коренные изменения правовой системы России получили должную теоретико-правовую оценку и реализацию.

В настоящее время развитие науки административного права обусловлено необходимостью проведения новых исследований по модернизации и наполнению актуальным содержанием их концепций с учетом современных реалий развития российской государственности, а именно – факторов построения правового, демократического госу-

---

[1] Главный научный сотрудник сектора административного права и процесса Института государства и права РАН профессор кафедры ЦКШУ Академии управления МВД России эксперт Российской Академии наук доктор юридических наук, профессор. © *Воронов А.М., 2018.*

[2] ДОКТРИНА (от лат. docere – учить, doctrina – учение) – авторитетное учение; совокупность принципов; система теоретических положений о какой-либо области явлений; система воззрений какого-либо ученого или мыслителя. См. Кемеров В. Философская энциклопедия. М., 1998.

дарства, где личность, ее права и свободы являются приоритетными. При этом подходе построение сервисного социального государства задает нам новый импульс совершенствования и развития форм и методов государственного администрирования.

Актуальность проблемы развития административного права на современном этапе и, в частности, повышения его регулятивной роли во всех сферах жизнедеятельности гражданского общества Российской Федерации объясняется и тем, что современное становление Российской государственности в основном осложнено акциями геополитического характера, обострение которых образует дополнительные угрозы и вызовы не только социально-экономическому развития страны, но и обороне, а также национальной безопасности государства.

Мы живём в эпоху слома старых парадигм. Обстоятельства и условия стремительно меняются: то, что кажется разумным и правильным сегодня, завтра может обрести черты иррационализма. Однако наука для того и существует, чтобы находить правильные решения в сложной и быстрой меняющейся обстановке.

Уместно отметить, что до сих пор мы живём по законам государства, которого уже не существует, при этом почти добрая половина действующих нормативных правовых актов была принята ещё в прошлом столетии, в период социалистического строительства российской государственности. При таком подходе с уверенностью можно отметить, что многие из них уже давно морально устарели. На наш взгляд представляется правильным и целесообразным использовать накопленный исторический опыт, в том числе и в части нормативного правового регулирования.

Однако сегодня представляется целесообразным коренным образом модернизировать доктрину Российского права, в том числе и административного права, именно с учетом реалий сегодняшнего дня. Иначе завтра история нам не простит такого промедления: это касается, прежде всего, Кодекса административного судопроизводства, о котором прописано в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Однако следует заме-

тить, что кодекс был принят лишь два года назад, по прошествии 23 лет со дня всенародного голосования по принятию Конституции РФ[1].

Коллеги, мы уже 25 лет живём по Основному закону, закону предписывающему построение правового, демократического государства и с уверенность можно сказать – за этот период достигли немалого.

Как нами отмечалось ранее, в теорию, да и практику деятельности государственной администрации прочно вошёл термин администрирование. Данной категорией пользуются представители различных отраслей права: налогового права таможенного права, представители экономической науки и многие другие учёные.

Термины таможенное администрирование, налогового администрирования, правовое администрирование в сфере экономики, администрирование миграционных процессов и т.д. прочно вошли в оборот. При этом представителями административно правовой науки данному феномену не уделяется должного внимания. Это очень прискорбно и, на наш взгляд, не совсем корректно.

Уместно отметить, что данный термин не подменяет управление, он гораздо шире и охватывает своим содержанием деятельность не только исполнительной власти, но и судебной, а также законодательной власти.

При этом термин администрирование имеет, прежде всего, административно – правовую природу и кому как не нам, учёным-административистам развивать его содержание, совершенствовать формы методы административной деятельности государственной администрации органов власти, расширяя предмет современного административного права очень существенным блоком отношений реординации, когда инициатива исходит от граждан[2].

При таком подходе следует обратить внимание, что в теории и практике отсутствует легальное понятие определяющее сущность и

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. №-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ).

[2] Реординация – это одна из организационно-технических форм человеческих взаимодействий, наряду с субординацией и координацией, проявляющаяся в вертикальном упорядочении снизу вверх (управляемый предпринимает организационные действия, на которые обязан реагировать управляющий, например, вносит предложение, подает жалобу, отказывается выполнять распоряжение ввиду его незаконности и т. д.). https://yandex.ru/search/?lr=213&text= реординация%20.

содержание, а также механизм реализации государственного администрирования. Для устранения данного пробела представляется целесообразным с позиций административного права статуирование данного правового института, что, на наш взгляд, будет способствовать единому толкованию данной правовой категории, а также унификации и гармонизации отраслевых направлений государственного администрирования, позволит правоприменителю единообразно трактовать и реализовывать принципы, формы и методы такой деятельности, при этом значительно повысится ее эффективность.

Уместно отметить, что практически ни один ученый либо исследователь не дает трактовку базового понятия «администрирование», не раскрывает правовой природы данного феномена, его отраслевой принадлежности, сущности и содержания, а также принципов, форм и методов государственного администрирования.

Как нами отмечалось ранее, термин «государственное администрирование» не получивший до настоящего времени законодательного закрепления, используется практически во всех сферах жизнедеятельности общества, однако пока не имеет однозначного толкования.

Термин «государственное администрирование» не получивший до настоящего времени законодательного закрепления, используется практически во всех сферах жизнедеятельности общества, однако пока не имеет однозначного толкования. В научной литературе государственное администрирование отождествляют с государственным управлением, этот термин используют при характеристике контрольной либо надзорной деятельности государственной администрации как правило в контексте ее совершенствования и т. д.

В своих работах по статуированию правового института государственного администрирования нами дается следующая трактовка понятия данного феномена: под *государственным администрированием*, на наш взгляд, следует понимать органически увязанную триаду, сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задач и функций государства: *во-первых*, по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и институтов гражданского общества; *во-вторых*, по реализации управленческих функций государственного администрирования, *в-третьих*, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административ-

ными правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства.

На наш взгляд представляется целесообразным на основе анализа структурных элементов организационно-правового механизма государственного администрирования, следует отграничить предметную область правоотношений в сфере государственного управления и государственного администрирования.

Как следует из вышеизложенного, оказание государственных услуг – одна из характерных предметных областей (функция) государственного администрирования, отграничивающая его от госуправления. Следующей предметной областью государственного администрирования, отграничивающей его от госуправления является сфера публичного администрирования, которая уже давно не исчерпывается деятельностью только органов публичной власти.

Также характерной предметной областью государственного администрирования, отграничивающей его от госуправления является восстановление незаконно нарушенных представителями государственных органов и их должностными лицами прав как юридических, так и физических лиц на основании Кодекса административного судопроизводства.

Также уместно отметить отношения в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности, прежде всего, юридическими средствами, при этом отношения возникающие в сфере оказание содействия гражданами и их общественными объединениями правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, также уместно обратить внимание на такие сферы отношений как превенция и выявление преступлений и административных правонарушений, в том числе а также раскрытие правонарушений и привлечение виновных к ответственности и др.

Таким образом, помимо управленческих функций государственного администрирования, таких как формирование социально-экономической политики и ее разработка на перспективу; сбор и анализ информации; мониторинг состояния дел; планирование и прогнозирование; контроль; надзор; мониторинг состояния дел и т. д.) пред-

метную область государственного администрирования составляет целый спектр правоотношений, присущих только ему.

При таком подходе, именно сегодня административное право должно преодолеть управленческий догмат в определении своей сущности и пониматься как отрасль, которая генетически связана с практикой защиты прав человека юридическими средствами. При этом вышеизложенное ни в коей мере не умоляет управленческий аспект государственного администрирования, также охватывающий своим содержанием две большие сферы общественных отношений: деятельность государственной администрации и их должностных лиц по реализации управленческих функций государственного администрирования во всех сферах жизнедеятельности; охрану общественного порядка, обеспечение безопасности и борьбу с правонарушениями.

Административное право неизмеримо шире: оно нормативно определяет публичное администрирование во всех сферах жизнедеятельности, а именно: социально-культурной, финансово-экономической, административно-политической и иных сферах; устанавливает административный порядок и соответствующий правовой режим, за нарушение которого и предусматривается ответственность; т. е. оно исследует все, что происходит в сфере государственного администрирования. Административное право в определенных пределах и в конкретном объеме регламентирует в правовых установлениях порядок и процедуру администрирования.

Также следует отметить, что административное право изучает правоотношения, возникающие в области администрирования, и в качестве главного объекта изучения имеет публичное администрирование и все отношения, связанные с управлением.

Законодатель уже сегодня предпринимает конкретные, хотя и робкие шаги в статуировании правового института государственного администрирования, закрепляя при этом реординарные отношения, возникающие при оказании гражданам, при их обращении в государственные органы, сервисных услуг во всех сферах жизнедеятельности. Сегодня кардинально изменившиеся взгляды на роль и значение административного права сопровождаются переоценкой его предмета.

Аргументируем свою позицию на примере нормативного правового регулирования деятельности Федеральной таможенной службы,

весь объем полномочий которой закреплен в Постановлении Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809. Представляет несомненный интерес Раздел III Стратегии 2020 г. «Основы развития таможенной службы Российской Федерации в современных условиях», где указывается, что в современных условиях таможенная служба Российской Федерации как часть экономической системы государства выступает как социально-экономический институт, где таможенная деятельность проявляется как особая форма услуги.

Одним из факторов достижения стратегической цели таможенной службы Российской Федерации в части содействия международной торговле является качественное предоставление государственных услуг в области таможенного дела участникам внешнеэкономической деятельности. Совершенствование системы государственных услуг, предоставляемых участникам внешнеэкономической деятельности, нацелено на расширение их спектра, повышение качества и доступности при внешней их простоте, оперативности и надежности.

Также для усиления данного тезиса следует отметить тот факт, что и ОВД также оказывают большой спектр государственных услуг в пределах своей компетенции. Так на фасаде контрольно-пропускного пункта УМВД по СЗАО (бывшее дислокация Московского ОМОН) расположено огромное информационное табло: «ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ ОКАЗЫВАЕМЫЕ УМВД по СЗАО» с достаточно большим объемом информации для физических и юридических лиц. И это я считаю правильным – руководство УМВД «повернулось лицом» к гражданам. Представляется, тесное взаимодействие с гражданами, институтами гражданского общества есть залог успеха правоохранительной деятельности ОВД. Именно граждане и их объединения, в том числе правоохранительной направленности, составляют огромный резерв такой деятельности. Кроме того, получая по каналам прямой связи (обращения и заявления граждан) информацию о качестве деятельности полиции руководство ОВД имеет более полное и содержательное представление не только об оперативной обстановке, но и негативных явлениях, имеющих место быть среди сотрудников полиции.

Однако это отдельный предмет исследования правоохранительной проблематики[1].

Таким образом, оказание содействия правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности также составляют отношения реординации и таким образом составляют правоохранительный (полицейский) блок предмета административного права современной России.

Представляется данные положения являются предопределяющими для всего исследования, т. к. идут в контексте выдвинутой автором концепции развития административного права в части расширения его предмета и включение в него не только отношений в сфере государственного управления и обеспечения безопасности нашего государства, но и реординарных (сервисных) отношений, возникающие по инициативе простого гражданина либо институтов гражданского общества. Это сервисные отношения по оказанию государственных услуг населению, а также отношения в сфере оказание содействия гражданами и их общественными объединениями правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

В развитие данного тезиса следует констатировать, что уже сегодня должны измениться взаимоотношения государства и гражданина, где государству должна быть отведена функция своеобразного «сервисного центра» по предоставлению государственных услуг, обслуживанию интересов человека и гражданина, а административному праву – функция юридического обеспечения такой деятельности.

С учетом рассмотренных нами позиций, представляется предмет административного права сегодня гораздо шире:

– во-первых, к предмету административного права, прежде всего, должны относиться отношения в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности, прежде всего, юридическими средствами;

---

[1] Подробнее см. Воронов А.М., Кожуханов Н.М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности. В сборнике: Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности. Академия Управления МВД России : материалы Круглого стола. М., 2006. С. 158–172.

– во-вторых, к предмету административного права также относятся не только отношения государственного администрирования, но и совокупность других управленческих отношений, образующих отношения в сфере публичного администрирования;

– в-третьих, в предмет административного права входят отношения, которые возникают по инициативе субъектов, не имеющих властных полномочий при их обращении в органы государственной администрации (отношения реординации), которые в дальнейшем они могут получить название «сервисных» отношений, отношений публичных или административных услуг либо административных обязательств;

– в-четвертых, кроме управленческих, в него входят отношения, возникающие при осуществлении правосудия в форме административного судопроизводства. Это отношения ответственности государственной администрации (субъектов властных полномочий) за неправомерные деяния, ущемляющие права граждан;

– в-пятых, в него входят правоотношения, возникающие за нарушение гражданами установленных правил – отношения административной ответственности;

– в-шестых, отношения в сфере обеспечения безопасности личности и всего гражданского общества в целом.

– в-седьмых, отношения, возникающие в сфере оказания содействия со стороны граждан и их общественных объединений правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, также составляют отношения реординации и, таким образом, составляют правоохранительный (полицейский) блок предмета административного права современной России.

Таким образом, на основании изложенных положений предмет административного права становится более широким и выходит за пределы государственного управления[1].

[1] Подробнее см. Воронов, А.М. К предмету административного права современной России // Административное право и процесс. – 2017. – № 8. – С. 6–12.

Неспортивное поведение болельщиков и пути его преодоления

М.В. Гаврилова[1]

Современное спортивное движение не всегда было таким, каким мы привыкли видеть его последние 2–3 года. Проведение командных (игровых) видов спорта чаще всего сопровождалось наличием агрессивно-заряженной публики болельщиков. Существует немало концепций, посвященных изучению агрессивности.

Некоторые исследователи утверждают, что агрессивность является устойчивой характеристикой субъекта, т. е. можно полагать, что феномен «агрессии» присущ каждому физическому лицу с рождения (эволюционный подход). Другие настаивают на том, что это больше приобретенное качество личности и по большему счёту зависит от складывающейся ситуации (ситуативный подход). Ситуация может быть самой различной – это результат игры, действия спортивного арбитра по факту применения спортивной санкции в отношении «любимой» команды или спортсмена, поведение самих спортивных игроков (спортсменов), – данный перечень ситуаций не является исчерпывающим, могут быть и другие проявления внешних провокаций. Для того чтобы подходить к законотворческой инициативе в сфере спортивных правоотношений, возникающих под воздействием спортивного события и к обеспечению общественного порядка и общественной безопасности таких соревнований, необходимо знать не только природу возникшей проблемы (угрозы), но и её внешние и внутренние детерминанты.

Индекс агрессивности зависит от нескольких показателей: половая принадлежность, вид спорта, занимаемый статус и другие. Согласно приведённой классификации агрессии наиболее повышенный её коэффициент отнесён к различным видам борьбы и некоторым игровым видам спорта, например футбол. Помимо приведённой информации, первенство среди спортивных трагедий занимает футбол.

---

[1] Адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности ОВД Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. © *Гаврилова М.В., 2018.*

Однако, несмотря на тот факт, что с одной стороны – все субъекты могут для достижения определённой цели прибегать к проявлению агрессии, с другой же стороны – все нуждаются в её координировании и контроле. До 2013–2014 гг. ни о каком нормативно-правовом регулировании поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований не могло идти и речи. Ответственность за противоправное поведение болельщиков, несли сами футбольные клубы. Применяющиеся к ним штрафные санкции могли заключаться в следующем: назначением выплаты штрафа, проведение домашних матчей без зрителей, проведение футбольной игры на нейтральном поле или вовсе закрытием проведения домашних матчей, техническим поражением. Персонифицированной ответственности к зачинщикам не применялось.

Несмотря на то, что совершенствование законодательства в области обеспечения общественного порядка при проведении спортивных соревнований происходит достаточно динамично, что обуславливается аналогичной подвижностью, со стороны социума, а именно это болельщики и целый ряд других факторов, регулирование поведения «виновников торжества» (спортивного соревнования) получило свое официальное закрепление только в XXI веке, а точнее с 20 января 2014 г. в соответствии с часть 1 прим. 3 статьи 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» вступили в действия «Правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований».

Административно-правовая база значительно обновилась за счет нормативно-правовых источников следующего содержания: внесение дополнений в части главы 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) – статья 20.31 КоАП РФ (Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований), статья 20.32 КоАП РФ (Нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований) и ряд других законов, обеспечивающих строительство и реконструирование спортивных объектов согласно утверждённым ГОСТам и предъявляемым требованиям безопасности. Однако, если мы обратимся к истокам причинно-следственной связи, то несложно заметить, что любое правовое разнообразие обязано спортивному «торжеству». Так, например, дата 17 но-

ября 2012 г. связана не только с футбольной игрой между футбольными командами московским «Динамо» и питерским «Зенитом», но и произошедшим инцидентом в момент игры, когда один из болельщиков противоположной команды бросил в сторону вратаря «Динамо» петарду. В результате чего, А. Шунин (голкипер) был доставлен в больницу. Данный инцидент можно считать отправной точкой, повлиявшей на введение свода соответствующих правил, за несоблюдение которых установлена административная санкция.

Наличие зарубежного и собственного опыта позволило предусмотреть всевозможные неблагоприятные исходы и комплексно подойти к разработке системы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности накануне спортивного мероприятия мирового масштаба. Самый наглядный пример такой взаимосвязи – это законодательные новеллы в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года. Следует отметить, что механизм обеспечения общественного порядка и общественной безопасности всегда отличается от предыдущего алгоритма. Такая динамика обусловлена рядом факторов внутреннего и внешнего значения.

Наиболее важным из них выступает существующий государственный строй с характерными циклами государственного управления, за тем следует разнообразие общественных мест и их особенностей, представители фанатской среды, зрители и другие составляющие элементы. Поэтому деятельность по разработке комплексной системы безопасности и принятии усиленных мер, направленных на повышение уровня безопасности – это всегда «палка о двух концах». Рассмотрим данное сравнение на примере требований, предъявляемых при строительстве (реконструировании) спортивных объектов и их конструкций. С одной стороны, принятые меры должны полностью выполнять своё прямое предназначение – исключить возможность несанкционированного прохода в запрещенные зоны, наличие разделений между секторами болельщиков, прочность перекрытий в случае возникновения террористической угрозы, а с другой стороны – возведённые перегородки, наличие высоких заграждений и тех же самых перекрытий не должны препятствовать самостоятельному выходу большо-

го потока зрителей, в случае возникновения экстренной ситуации технического характера (возгорание), избежав давки, как это произошло в 1989 году на стадионе в «Хиллсборо», когда люди оказавшись в замкнутом пространстве, не смогли самостоятельно выбраться, что привело к массовой давке.

Таким образом, подводя промежуточный вывод всему вышесказанному, следует отметить, что при совершенствовании законодательства в области обеспечения общественного порядка при проведении официальных спортивных соревнований ведётся активная работа в применении ограничений правосубъектности лиц, для их же собственной безопасности.

А закончить хотелось бы словами К. Кушнера, который писал, что в наше время «… социальные болезни легче предотвращать, чем лечить». И это действительно так, искоренить массовые беспорядки со стороны болельщиков, чаще всего футбольной субкультуры, звучит слишком утопично. Поэтому принятие усиленных мер, направленных на повышение общественной безопасности и обеспечение общественного порядка должно происходить параллельно с деятельностью, направленной на изучение психологических детерминант с момента возникновения агрессивных форм поведения и возможностью их реализации, не только стороны футбольных болельщиков, но и со стороны других субъектов, относительно спортивного вида спорта.

О необходимости пересмотра понятия «нецензурная брань» в административном законодательстве

А.А. Горячев[1]

Реализация задачи защиты общественной нравственности путем применения административно-правовых ограничений в долгосрочной перспективе преследует цель сохранить нравственные устои российского общества, препятствуя при этом их подмене или искажению. Очевидно, что отдельные определения, содержащиеся в отечественном законодательстве, устаревают и требуют своего пересмотра с учетом трансформации общественных отношений.

---

[1] Старший научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России». © *Горячев А.А., 2018.*

Одной из таких дефиниций, фигурирующих в административном законодательстве Российской Федерации, является понятие «нецензурная брань». Вместе с тем некоторые исследователи (Р.Ч. Бондарчук, А.Б. Вержбицкий, В.А. Виноградов и др.) свидетельствуют об отсутствии нормативного определения понятия «нецензурной брани» и законодательного закрепления перечня соответствующих бранных слов. По объективным причинам представляется нецелесообразным законодательно закреплять перечень таких слов, однако в целях совершенствования правового регулирования вопросов защиты общественной нравственности, следует обратить более пристальное внимание на правовое содержание понятия «нецензурная брань». В частности «нецензурный» – есть неприличный и непристойный, а «брань» – есть осуждающие и обидные слова, ругань.

Само понятие «нецензурная брань» – уже не просто ряд неприличных и непристойных выражений, а слов осуждающих, резко порицающих и обидных, с помощью которых человека пытаются унизить, обидеть, показать его половую принадлежность, социальный статус и т.д. Разумеется, что такие слова произносятся в соответствующей обстановке, когда между людьми возникает личная неприязнь.

Возникновение и развитие описываемых межличностных конфликтных ситуаций может привести к совершению административного правонарушения, связанного с оскорблением личности (ст. 5.61 КоАП РФ, введена Федеральным законом от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ), если нецензурное высказывание унижает честь и достоинство потерпевшего в неприличной форме, было умышленно и непосредственно сказано в адрес конкретного лица – потерпевшего и содержит характеристику его личности, личных качеств и поступков.

Как следует из судебной практики, в объективной реальности такое правонарушение возникает в результате словесного конфликта и может выражаться путем унижения чести и достоинства с применением нецензурной брани. Судебная практика также подтверждает, что понятие «нецензурная брань» выступает признаком конкретного административного правонарушения, посягающего на гарантированные Конституцией Российской Федерации права граждан на защиту своей чести и доброго имени. Такое правонарушение носит адресный харак-

тер и совершается в отношении узкого круга лиц, либо вовсе в отношении конкретного лица.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях понятие «нецензурная брань» содержится в четырех составах правонарушений (ст. 6.26, 6.27, 13.21, 20.1 КоАП РФ) и связано с охраной общественных отношений в разнородных областях. При этом рассматриваемое понятие образует ключевой признак административного правонарушения.

Анализ положений федерального законодательства свидетельствует, что нецензурная брань является лишь частью того массива слов и выражений, которые не соответствуют нормам современного русского литературного языка. Законодательные ограничения распространяются на нецензурную брань в общественном месте, однако все ненормативные слова и выражения, применяемые в общественных местах, по своей сути не могут выступать в качестве нецензурной брани, если не имеют определенной целевой направленности. В бесконфликтной ситуации они являются лишь элементами речи не соответствующей определенным стандартам.

Следует предположить, что понятие «нецензурная брань», как неотъемлемый признак мелкого хулиганства, впервые фигурирующее в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (ст. 158 Мелкое хулиганство, «Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» (принят ВС РСФСР 20.06.1984), характеризовало моральное состояние общества, большинство членов которого не могло вообразить себе ситуацию, в которой было бы возможно публично употреблять нецензурные слова, включая их в обыденную речь. Однако предусмотрительно был введен запрет на нецензурную брань в общественном месте.

В настоящее время ситуация развивается таким образом, что нецензурные слова начали употребляться публично, а также активно фигурировать в литературных произведениях и продуктах средств массовой информации, выступая элементами речи без цели кого-то оскорбить, обидеть, задеть чью-то честь, достоинство, либо опорочить доброе имя.

Реалии таковы, что бранные слова вошли в лексикон современной молодежи, перестали восприниматься ими как недопустимые для

использования в общественных местах. В молодежной среде не считается зазорным пользоваться нецензурной лексикой при выражении своих чувств и эмоций. Этому, в частности, поспособствовали недобросовестные действия средств массовой информации, включая сеть «Интернет». В их информационном пространстве порой происходит эстетизация безобразного и сдвигаются критерии эстетических оценок. Если поначалу вульгаризмы, а затем и нецензурная речь воспринимались как экзотика, то со временем такие элементы стали вполне привычным и обыденными.

Принимая во внимание изложенное, а также в целях унификации действующего законодательства, назрела необходимость пересмотра понятия «нецензурная брань», как ключевого элемента, характеризующего отдельные виды административных правонарушений.

Следует подчеркнуть, что нецензурная брань является «инструментом», при помощи которого осуществляется порицание конкретного человека или группы лиц, когда осуждению подвергаются их действия или поступки, либо внешний вид или социальный статус, либо в такой форме выражается негативное отношение к каким-либо социальным процессам. При этом порицание высказывается с целью унизить, оскорбить, причинить моральный вред и страдания. Обращенная к конкретной личности нецензурная брань будет являться элементом объективной стороны отдельного административного правонарушения – оскорбления. Без оскорбительного и обидного тона нецензурная брань в общественном месте воспринимается окружающими в ином виде – как ряд нецензурных слов, высказанных публично.

Учитывая сказанное, понятие «нецензурная брань» целесообразно включить в диспозицию части 1 статьи 5.61 КоАП РФ «Оскорбление» для уточнения способа совершения указанного административного правонарушения, а содержащееся в КоАП РФ понятие «нецензурная брань», заменить на понятие «нецензурная лексика». Определение термина «лексика», представляя собой словарный состав стиля языка, в совокупности с понятием «нецензурный» способно образовать желаемую правовую конструкцию с соответствующей смысловой нагрузкой, дающей возможность более точно применить ограничения КоАП РФ и защитить общественные отношения от новых видов посягательств.

При толковании понятия «нецензурная лексика» необходимо учитывать, что это действия лица, выраженные публично в неприличной словесной, либо письменной форме и адресованные неопределенному кругу лиц, либо конкретному лицу, совершенные без цели унизить чью-то честь и достоинство. Квалифицирующими признаками такого правонарушения обязательно выступают публичная и неприличная форма выражения.

Установление административной ответственности за применение нецензурной лексики в общественном месте позволило бы законодателю оградить общество от проявлений нежелательных трансформаций общепринятого стиля общения и изложения речи, допустимого к употреблению в общественных местах, а также применяемого в продукции средств массовой информации.

Однако наряду с введением запретительных норм необходимо вводить меры, направленные на искоренение желания употреблять вульгарные и бранные слова в молодежной среде. В этих целях следует повышать требования к качеству продукции средств массовой информации, а при определении категории пользователей, для которых предназначен продукт средства массовой информации, уделять особое внимание лексическому содержанию материала и его соответствию нормам современного русского литературного языка.

В случае принятия соответствующих законодательных поправок органы внутренних дел (полиция) получат дополнительные административно-правовые механизмы реагирования на проявление рассматриваемых правонарушений, с возможностью привлечения виновных лиц за употребление нецензурной лексики в общественных местах в рамках привлечения к административной ответственности за мелкое хулиганство.

К вопросу о повышении эффективности функциональности полиции

А.Н. Грищенко[1]

На всех этапах государственного строительства наша страна сталкивалась с теми или иными вызовами или угрозами, нынешний этап развития российской государственности исключением не является. Исходя из этого, МВД России должно быть готово к противодействию тем угрозам, которые самым непосредственным образом угрожают безопасности государства, создают риски для нарушения прав и свобод граждан. Также следует отметить, что одной из ключевых задач полиции является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, противодействие совершению административных правонарушений посягающих на самые разнообразные объекты и социальные ценности.

В условиях экономического кризиса формируется благоприятная почва для различного рода деятельности посягающей на экономическую и политическую систему нашей страны. В этой связи Министерство внутренних дел Российской Федерации постоянно должно совершенствовать готовность к предупреждению и отражению подобного рода деяний, повышать эффективность форм и методов своей работы, укреплять кадровый состав полиции, который может выполнять возложенные на него функции в непростых экономических и политических условиях. Необходимо подчеркнуть, что функции, возложенные на полицию, развивались эволюционно. Также трансформировалось их социальное и правоохранительное предназначение, кроме того, менялись сферы их практического приложения. Министерство внутренних дел России, практически на протяжении всей своей истории подстраивалось под ту или иную политическую конъюнктуру, а также внешнюю среду своего функционирования. Все эти, а также некоторые иные обстоятельства оказывали самое непосредственное влияние на развитие системы функций полиции, а также определяли их содержательное наполнение. Заметим, что, несмотря на изменения

[1] Преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Грищенко А.Н., 2018.*

в приоритетах государственного строительства, ключевыми направлениями работы органов внутренних дел на протяжении многих лет является осуществление функций по охране и защите прав и свобод граждан. Ключевой функцией полиции является работа по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также целый ряд иных функций, касающихся обеспечения правопорядка в самых различных сферах государственного управления.

Обратим также внимание, что интегрирование Российской Федерации в глобальное экономическое и правовое пространство оказало самое непосредственное влияние на формирование приоритетных направлений деятельности полиции, а также всей правоохранительной системы нашей страны. Международное полицейское сотрудничество поставило перед российской полицией новые задачи, связанные с охраной и защитой прав и свобод граждан, охраной общественного порядка, а также обеспечением общественной безопасности при проведении крупных спортивно-зрелищных мероприятий. Кроме того, Министерство внутренних дел интегрировано в систему предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам.

Исходя из своей функциональности, полиция является самым универсальным органом государственной власти, работающим в правоохранительной системе страны. Поэтому, именно от качества работы полиции зависит эффективность функционирования правоохранительной системы нашей страны, а также обеспечение правопорядка в различных сферах государственного управления. Все это заставляет проводить большую работу по правовому и организационному обеспечению функций полиции. Вполне очевиден, тот факт, что эффективная реализация функций полиции напрямую завязана с задачей их обеспеченности. Следовательно, представляется недостаточным простое механическое закрепление за полицией той или иной функции, более востребованным является вопрос ее непосредственного правового, технического, а также организационного обеспечения.

Обращает на себя внимание и тот факт, что значительная часть функций полиции реализуется в административно-правовой сфере ее деятельности, в этой связи рассмотрение тех или иных функций полиции объективно выводит на целый ряд проблем данного вида деятельности полиции. Необходимо отметить, что именно от качества норма-

тивной обеспеченности административной деятельности полиции зависит эффективность ее функционирования в целом ряде иных сфер ее правоохранительной работы. Также констатируем, что актуальность исследования административно-правовой обеспеченности функций полиции обусловлена целым рядом обстоятельств. Во-первых, функции полиции не подвергались комплексному анализу с позиции их административно-правовой обеспеченности. Во-вторых, исследование функций полиции позволяет увидеть последовательность реализации той или иной функции в правоохранительной сфере. В-третьих, исследование функций полиции дает возможность поставить вопрос об их оптимизации, а также о формировании правового и организационного механизма их реализации. В-четвертых, исследование административно-правовой обеспеченности функций полиции позволяет подойти к вопросу относительно формирования и правового обеспечения новых функций, которые могут быть адекватны новым вызовам и угрозам. Обозначенные и некоторые другие обстоятельства обусловливают актуальность исследования административно-правовой обеспеченности функций полиции.

К вопросу об эффективности административного штрафа как санкции за правонарушения, совершаемые юридическими лицами

Е.М. Данько[1]

Вопросы эффективности административного штрафа как вида наказания в Российской Федерации и проблема соотношения целей применения административного штрафа как санкции за правонарушения, совершаемые юридическими лицами, приобретают в настоящее время особую актуальность.

Прежде чем говорить об эффективности административного штрафа в контексте его применения как санкции за правонарушения, совершаемые юридическими лицами, необходимо вспомнить о критериях, по которым определяется эта эффективность. В современной

[1] Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», магистрант кафедры конституционного и административного права. © *Данько Е.М., 2018.*

административно-правовой науке нет общепризнанного способа определения этого параметра санкции, как нет и дефиниции понятия «эффективность» как таковой. Как отмечает И.И. Веремеенко, например, под эффективностью следует понимать степень достижения тех целей, которые имел в виду законодатель[1]. На базе этого, был разработан инструмент для оценки – коэффициент эффективности, рассчитываемый на основе показателей цели наказания и результата наказания.

Наиболее распространенным методом оценки эффективности считается предложенная М.Я. Саввиным формула:

$$Э = Ц / Р,$$

где $Э$ – эффективность, $Ц$ – цель, $Р$ – результат выражаются количественными показателями, зависящими от конкретного состава правонарушения. Бесспорно, нельзя говорить об универсальности данной формулы – ведь в социальных отношениях результат всегда зависит от множества факторов – но в общем ее применение вполне результативно.

Из приведенной формулы следует, что основным критерием определения эффективности в конечном итоге остается показатель цели, которую поставил законодатель при установлении санкции каждой конкретной нормы. Так, если основная задача наложения штрафа по конкретному составу – общая превенция, установление относительно малых размеров санкции не приведет к ожидаемому результату. С другой стороны, в ситуации, когда на первое место выходит фискальная функция, сравнительно низкие штрафы становятся наиболее подходящими.

Говоря о применении административного штрафа к юридическим лицам, необходимо обратить особое внимание на цели наложения санкции. В принципе, административная ответственность юридического лица сопряжена не только и не столько с целями общей и частной превенции, которые играют ведущую роль при установлении наказаний для граждан, но и в напрямую связана с задачей государственного регулирования хозяйственной деятельности. Кроме того, важное место занимает и фискальная функция.

---

[1] Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975.

С учетом такого подхода к определению основных задач административной ответственности юридических лиц, становится очевидным, что штраф как санкция, бесспорно, выступает наиболее эффективным инструментом государства и для регулирования экономической деятельности, и для пополнения бюджета. Особенно с учетом того, что, во-первых, действующим КоАП установлено сравнительно немного видов наказаний, применяемых к юридическим лицам, и, во-вторых, практика их применения сейчас недостаточно распространена и разработана. Так, например, Соболева Ю.В. делает вывод о необходимости пересмотра порядка применения предупреждения как санкции для юридического лица в виду его низкой распространенности, особенно в контексте широкого применения штрафа.[1] Думается, что здесь низкая распространенность предупреждения является не следствием частого применения штрафа, а проявлением низкой эффективности использования предупреждения по существующим механизмам.

К сожалению, нельзя однозначно утверждать, что даже с учетом такого широкого применения и соответствия целям законодателя, административный штраф в полной мере эффективен как санкция.

Одной из проблем в этой сфере является недостаточно обоснованное установление размера санкций, которое не в полной мере учитывает все разнообразие видов юридических лиц и как следствие, не может обеспечить адекватное регулирование экономических отношений. Так, Конституционный суд Постановлении № 4-П от 25 февраля 2014 г. высказался о возможности установления штрафа для юридического лица ниже низшего предела, аргументировав свою позицию тем, что *«необходимо в каждом конкретном случае привлечения юридического лица к административной ответственности обеспечивать адекватность применяемого административного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания за совершенное административное правонарушение».* Действительно, юридическое лицо – отдельный и самостоятельный субъект административного права, который как конструкция включает в себя огромное разнообразие участников хозяйственного оборота, отличающихся как организационно-правовой формой, так и масштабами, размерами выручки, а также по

[1] Некоторые аспекты применения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам: Соболева Ю.В. Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 62-64.

иным показателям. При разрешении вопроса применения административного штрафа в отношении юридическое лицо необходимо руководствоваться объективными факторами, характеризующими каждого привлекаемого к ответственности субъекта. Тем не менее, на сегодняшний момент нельзя говорить о том, что на практике всегда происходит такой детальный анализ в каждом рассматриваемом случае.

Другой проблемой применения административного штрафа в отношении юридических лиц является деформация целей наказания. Так, например, цель государственного регулирования хозяйственной деятельности может подменяться прямым давлением на отдельных участников оборота. Показательная в этом отношении история произошла в октябре 2018 года при разбирательстве дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 13.15.1 КоАП РФ. Российский журнал «TheNewTimes» по решению мирового судьи должен выплатить 22 млн 500 тыс. руб. (!)[1]. Напомню, что состав этого административного правонарушения подразумевает нарушение сроков предоставления сведений о денежном финансировании в Роскомнадзор. Допустимо ли вообще говорить о необходимости государственного регулирования деятельности СМИ? Или, быть может, отношения, на которые «посягнуло» юридического лицо, являются настолько важными, чтобы поставить издание под угрозу банкротства? И в том и в другом случае, такой значительный штраф не представляется обоснованным. Однако он бесспорно считается эффективным, когда целью наказания было прекращение деятельности юридического лица по решению государства.

Таким образом, можно утверждать, что в современной правовой действительности административная штраф в отношении юридических лиц весьма эффективно применяется для пополнения бюджета, однако в гораздо меньшей степени достигает иных целей наказания, важность которых, независимо от экономической ситуации, нельзя недооценивать. Встает вопрос о необходимости пересмотра роли штрафа как наказания юридического лица и возможном изменении механизма его применения.

[1]«Ни одно российское СМИ не в состоянии расплатиться по такому штрафу» // Новая газета URL:https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/10/26/78365-№i-odno-rossiyskoe-smi-ne-v-sostoya-nii- rasplatitsya-po-takomu-shtrafu?fbclid=IwAR2xT9BwKGoZwzd MFlNt PKXVGkh 0Vc13gP-SqKUJBwMyui5ubJwS-N3FgYM (дата обращения: 29.10.2018).

Актуальные вопросы административного законодательства Республики Казахстан на современном этапе

С.Е. Ералина[1]

Анализ совершаемых в нашем обществе противоправных действий позволяет утверждать о существенном доминировании административных правонарушений, которые на первый взгляд не представляют большой общественной опасности, но при дальнейшем рассмотрении данной проблемы мы видим особую актуальность этого явления.

В научной литературе давно и активно обсуждается необходимость кардинально оптимизировать административное законодательство.

Анализируя действующий Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее Кодекс), а также последние изменения и дополнения в значительной мере внесенные в Особенную и Процессуальную части Кодекса, приходится констатировать тот факт, что некоторые нормы Кодекса так и остались не доработанными.

В качестве одного из главных позитивных последствий принятия данных изменений и дополнений в Кодекс является гуманизация. Однако при анализе норм Кодекса возникают некоторые вопросы. Так ч. 2 ст. Кодекса устанавливает, круг лиц, которые не могут быть подвергнуты административному аресту.

Указанные лица были выделены в отдельную категорию, для которых ограничение свободы может принести негативные последствия. По мнению многих европейских ученых, административный арест по степени негативного воздействия на психику человека, а также причиняемым физическим и моральным страданиям сопоставим с мерами уголовной ответственности.

Указанные лица, как правило, имеют невысокое материальное положением, но ч. 11 ст. 613 Кодекса устанавливает, что уклонение от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного, опьянения, совершенное лицами, не имеющими права управления транс-

[1] Профессор кафедры административного права и административной деятельности ОВД Карагандинской академии МВД РК имени Б.Бейсенова кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Ералина С.Е., 2018.*

портными средствами, влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей. Что на сегодняшний день составляет 481 000 тенге. На мой взгляд, это непомерная денежная сумма для лица. Данная санкция, безусловно, требует пересмотра и изменения. При установлении абсолютно определенных размеров штрафа, что имеется в большей части статей Кодекса, судья не может принять решения исходя из обстоятельств дела, размера причиненного ущерба, поведения правонарушителя и т. д. В соответствии со статьей 55 Кодекса при наложении административного взыскания должны учитываться характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, в том числе его поведение до и после совершения правонарушения, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. В данном случае у суда отсутствует возможность реализовать одну из основных задач производства по делам об административных правонарушениях, согласно ст. 737 Кодекса – это всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела. Не следует забывать, что одной из основных задач судебной системы, наряду с защитой прав и свобод граждан, является разрешение правовых споров и социально-значимых конфликтов.

Еще одной проблемой заслуживающей внимание является, решение вопроса с неплатежеспособными нарушителями. На сегодняшний день административный арест подчас является единственным способом адекватного воздействия на противоправные деликты, совершенные представителями деклассированных элементов (нищих, бродяг, безработных). Учитывая постоянно увеличивающиеся штрафные санкции, это становится особенно актуальным. Следует согласиться с мнением всем вам известного российского ученого-административиста проф. В.Г. Татаряна, который еще в начале нашего столетия утверждал, что применение, например, к неработающему мелкому хулигану или бытовому пьянице наказания в виде административных штрафов не представляется возможным в силу хронической неплатежеспособности последних»[1].

[1] Татарян В.Г. Генезис административно-деликтного законодательства: от общесоюзных Основ до кодексов государств − участников СНГ об административных правонарушениях // Актуальные проблемы правовой реформы в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : сборник научных трудов. В 2-х т. Т. 1 / под общ. науч. ред. д.ю.н., проф. В.Г. Татаряна. М. : Академия налоговой полиции, 2002. С. 4–15.

Как альтернатива, на наш взгляд, можно было бы рассмотреть введение в качестве административного взыскания выполнение общественно полезной работы, т. е. «Общественные работы». Под общественными работами понимается назначенное судом взыскание в виде выполнения нарушителем бесплатного труда в пользу общества.

Обратим внимание на опыт наших союзников, в частности России, где административное законодательство уже предусматривает в качестве наказания за административные правонарушения «Обязательные работы». Обязательные работы устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день. Максимальное время обязательных работ может быть увеличено до восьми часов в день в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации.

На наш взгляд, данная мера административного наказания позволила бы привлечь к ответственности лиц не имеющих возможность выплатить административный штраф и понести все-таки соответствующее наказание, в целях воспитания лица, совершившего правонарушение, в духе соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Общественные работы могут быть организованы Центрами занятости населения РК по заявкам работодателей.

Статья 887 Кодекса. Разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления о наложении административного взыскания, предписания о необходимости уплаты административного штрафа

На орган (должностное лицо), вынесший постановление о наложении административного взыскания, или орган, оформивший предписание о необходимости уплаты административного штрафа, возлагается также разрешение вопросов, связанных с исполнением этого постановления, предписания, и контроль за его надлежащим исполнением.

При этом возникает вопрос, что делать, если, материалы переданы на принудительное исполнение судоисполнителям, как ОВД сможет контролировать его исполнение. В связи с этим, предлагается решить вопрос о возложении контроля на тот государственный орган, у кого на исполнении находится материалы исполнительного производства.

В настоящее время статьи 669 и 670 Кодекса устанавливают административную ответственность за неисполнение приговора суда, решения суда, а также за неисполнение постановления и иного законного требования судебного исполнителя, судебного пристава. Однако в этом списке отсутствуют должностные лица, вынесшие постановление о наложении административного взыскания, т.е. чаще всего сотрудники органы внутренних дел страны.

Основную долю штрафов налагают уполномоченные должностные лица различных государственных органов РК, в том числе и органы внутренних дел, на основании этого, а также учитывая ст. 887 Кодекса, предлагается с целью устранения данного пробела включить их в круг лиц, оговорённых в ст. 669 Кодекса.

В заключение хочется выразить надежду, что усилия ученых, преподавателей и практических сотрудников МВД РК помогут устранению значительных пробелов в административно-юрисдикционном процессе страны. Хочется надеяться на то, что все же наступит долгожданное время, когда административно-правовые нормы, окажутся в центре внимания компетентных государственных органов нашей страны.

К вопросу о Конституции Российской Федерации как источнике административного права

Б.Ц. Жалсанов[1]

В соответствии с Конституцией, Российская Федерация является правовым государством (ч. 1 ст. 1), правовые ценности и принципы функционирования которого должны быть заложены в основу правоприменительной деятельности органов государственной власти, осуществляющих исполнительную власть. Государство определяет критерии правового характера законодательства и практики его применения органами государственной власти, для полноценной реализации прав и свобод человека и гражданина.

Полноценная реализация положений Конституции это индикатор правового государства, его способность функционировать в пределах

[1] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Жалсанов Б.Ц., 2018.*

и предлагаемых конституционных формах, и возможность осуществлять контроль за каждой ветвью государственной власти.

На сегодняшний день, несмотря на то, что зачастую высшей юридической силой на территории государства обладают решения президиума конституционного суда, органам государственной власти все же следует исходить из того, что Конституция по своей сути акт выражения воли многонационального народа России, воли, которая находит свое выражение посредством осуществления деятельности этих органов власти.

Реализация прав человека и гражданина в Российской Федерации практически всегда лишает органы государственной власти, осуществляющие исполнительную власть в Российской Федерации возможности их отменить или запретить, и создает основание для принятия и применения законов, в деятельность органов государственной власти, осуществляющих исполнительную власть, что закреплено в ст. 18 Конституции РФ.

Основополагающее отличие функционирования законодательной и судебной власти от исполнительной заключается в цикличностью процессов в деятельности последней. Поскольку в законодательных и судебных органах процесс (процедура или производство) всегда заканчиваются конечным решением (принятием федеральных законов, вынесением приговоров и иных решений).

Имея достаточно большие ресурсы, исполнительная власть эти ресурсы не использует, поскольку перед ней стоит задача эффективно организовать и структурировать государственное управление в сфере промышленности, образования, здравоохранения, общественной безопасности и т.д. Для решения поставленных задач, органы исполнительной власти издают большое количество подзаконных нормативно-правовых актов индивидуального и нормативного характера в виде: указаний, регламентов, инструкций, положений, приказов, распоряжений, постановлений, и т.п. (219762 наиболее востребованных правовых актов на 08.06.2018 г. http://www.co№sulta№t.ru).

По своей сущности данная деятельность государственного органа относится к распорядительной. Вследствие этого, говоря об исполнительной власти, необходимо иметь в виду исполнительно-распорядительные органы, ее осуществляющих. К таким органам и

относятся органы исполнительной власти Российской Федерации, в отличии от представительных и судебных органов, которые также осуществляют исполнительную власть (например подзаконная нормотворческая деятельность).

Осуществляя исполнительно-распорядительные функции, органы исполнительной власти должны, при реализации положений Конституции Российской Федерации, руководствоваться рядом принципов.

К основному принципу следует отнести, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ. Указанный принцип является обязательным для всех органов исполнительной власти Российской Федерации.

Его обязательность устанавливается в ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Данное положение, по своей сути является фундаментальным источником административного права. Ни одно положение Конституции не содержит в себе понятие «высшая ценность», следовательно, не только административное право, но и любая другая отрасль права должна руководствоваться указанным положением. Таким образом, указанный источник права, обязывает любую правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направлять на реализацию «высшей ценности».

Учитывая, что исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти подзаконная и в пределах их полномочий они могут издавать подзаконные правовые акты, нормативного и индивидуального характера, необходимо понимать, что должен быть прямой запрет на принятие заведомо незаконного, противоречащего Конституции нормативно правовой акт. Данный принцип сформулирован в ч. 2 ст. 55 – «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Несмотря на то, что в положении Конституции и говорится о законе, следует понимать, что и иные виды правовых актов должны соответствовать закрепленному принципу.

Поскольку Конституция РФ – обладает абсолютной юридической силой, то есть является главным источник, для всех отраслей права, то

все принимаемые в Российской Федерации правовые акты, должны соответствовать Конституции РФ и не противоречить ей (ст. 15).

Проведенный юридический анализ положения, закрепленного в статье 3 Конституции – «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения», позволяет утверждать, что достаточно большое количество нормативных правовых актов Российской Федерации не обладают юридической силой. В большей степени это касается нормативно-правовых актов подзаконного уровня и приняты в начале 2000-х годов. Существенно исправило ситуацию упрощение опубликования, связанное с изменениями, установленными Федеральным законом от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ, где официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации было признано «первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации». Указанными изменениями в основном воспользовались именно органы исполнительной власти, массово обнародовавшие подзаконные нормативно правовые акты.

Ранее правоприменитель часто встречался с ситуацией, когда подзаконный нормативно-правовой акт, закрепляющий его права, сомневался в законности такого акта, поскольку он не был опубликован в установленном порядке. Если действующие правовые акты, современной России и советского периода, не соответствуют предъявляемым требованиям и не опубликованы в установленном порядке, то ими нельзя руководствоваться. Поскольку гражданин или иные органы (не издававшие этот акт) не имеют юридической возможности быть ознакомленными с их текстом.

Исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти, при реализации своих полномочий должна исходить из принципа обязательного анализа любых принимаемых решений, через призму положений Конституции.

Положение статьи 3 Конституции закрепляет, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ, является ее многонациональный народ», другими словами, народ является носителем первичной власти. К сожалению, указанный принцип повсеместно на-

рушается, поскольку граждане и должностные лица государственных органов воспринимают в качестве источника власти государство, в частности высших должностных лиц государства. Указанное противоречие легко воспринимается посредством примера – «при нарушении прав гражданина одним должностным лицом органа исполнительной власти, гражданин для реализации права на защиту своих интересов вынужден обращаться за защитой к другому должностному лицу (вышестоящему, либо контролирующему). То есть фактически гражданину приходиться просить государство наказать само государство, что еще раз подчеркивает принцип монополии государства на защиту. Данный случай, на наш взгляд создает основу для коррупции, и существенно снижает доверие к органу и должностному лицу исполнительного органа. Кроме того, смертная казнь, фактически может быть реализована должностным лицом органа исполнительной власти имеющего право на хранение, ношение и самое главное применение огнестрельного оружия (сотрудник полиции), не смотря на введенный мораторий. Здесь нужно четко понимать, что власть это не должностное лицо или орган власти, власть – это функция этого должностного лица или органа. Понимание этого, даст возможность определить высшую форму народовластия.

Положение, закрепленное в ч. 1 ст. 27 Конституции закрепляет, что «каждый, кто законно находиться на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место жительства». Ранее существовавшая юридическая проблема была решена принятием законодательства отменяющего прописку и вводящего регистрационный учет граждан. Но тут следует понимать, что отсутствие регистрации не может служить основанием ограничения прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией. Но в то же время, существует множество ограничений налагаемых и на самих государственных служащих. Так, к примеру, ограничено передвижение по территории Российской Федерации сотрудникам полиции и военнослужащим. Несмотря на то, что само конституционное право напрямую не ограничивается федеральными законами, косвенно ведомственные приказы обязывают уведомлять о выезде служащих за пределы гарнизона и населенных пунктов, в том числе в период проведения отпусков.

Ст. 29 провозглашает, что «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом», но современная действительность говорит о том, что не так, то просто получить информацию, к примеру, о деятельности органов исполнительной власти. В частности, например, практически невозможно получить информацию о количестве совершенных краж в районе вашего проживания, в органах внутренних дел. Следующий пример связан с повсеместным запретом использования различной радиоэлектронной аппаратуры (смартфонов, телефонов, планшетов) при проведении в образовательных учреждениях высшего профессионального образования промежуточной и итоговой аттестации (зачета, экзамена и т. д.). Хотя данная информация никоим образом несвязанна с государственной или служебной тайной, но нарушает конституционное право на получение, передачу, производство и распространение информации.

Положение ч. 3 ст. 35 Конституции указывает на незаконность назначения такого вида административного наказания, как административный штраф. В положении закреплено, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». При назначении постановлением административного штрафа, не учитывается, что административный штраф выражается в денежном эквиваленте. В свою очередь, в ст. 128 Гражданский кодекс РФ относит деньги к имуществу. Таким образом, возникает коллизия, когда без решения суда, должностное лицо незаконно (читаем, покушается) на имущество гражданина, поскольку положение Конституции необходимо читать как «никто не может быть лишен своих ДЕНЕГ не иначе как по решению суда», что относит любое постановление по административным штрафам к незаконным решениям органа или должностного лица органа исполнительной власти.

Свобода труда провозглашена в ч. 2 ст. 37 «Принудительный труд запрещен». Любая форма принуждения человека работать на недобровольно принятых условиях незаконна, поскольку противоречит норме Конституции. У нас же принудительный труд по приговору суда – форма наказания (ст. 3.13 КоАП РФ).

Ст. 43 Конституции устанавливает, что Основное общее образование обязательно. Но нигде нормативно не закреплено, что для полу-

чения этого образования необходимо посещать только школу, можно его получить и обучаясь на дому. Поэтому зачастую непонятна позиция комиссии по делам несовершеннолетних в принуждении посещать образовательное учреждение[1].

В Российской Федерации государственная защита прав и свобод граждан понимается как правозащитная деятельность, осуществляемая уполномоченными законом государственными органами и должностными лицами. В соответствии со ст. 45 Конституции РФ эта обязанность возлагается на государство. Среди них следует назвать охрану прав граждан, потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, необходимость компенсации причиненного им ущерба (ст. 52), установление обязанности государства возмещать вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции Российской Федерации). Выплачивается ли реально компенсация? К какому виду ответственности привлекаются данные должностные лица[2].

Как данное положение реализуется органами исполнительной власти на практике, мы можем рассмотреть на примере стадии производства по делам об административных правонарушениях – возбуждения административного дела. Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола (ст. 28.1 КоАП РФ). Тут важно определить, что из себя представляет момент составления протокола. Именно с этого момента гражданин имеет право на юридического защитника. Представьте себе, что гражданина за нарушение ПДД, в темное время суток, остановил инспектор ГИБДД, каким образом он должен предоставить юридического защитника? Какое время необходимо ожидать его прибытия.

Подводя итог вышеизложенному материалу, хотелось бы отметить, что деятельность органов исполнительной власти, несмотря на ее сложность, должна постоянно основываться на реализации положений Конституции РФ, и ее положения устанавливающего приоритет прав и

---

[1] Фоков А.П. О поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Российский судья. – 2013. – № 11. – С. 2–6.

[2] Жалсанов Б.Ц. Реализация положений Конституции Российской Федерации органами исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 5. – С. 20-23.

законных интересов граждан. Благополучие граждан государства, их правовая и социальная защищенность, должна в первую очередь зависеть от эффективной реализации конституционных положений применяя Конституцию как нормативный акт прямого действия, а провозглашенные конституцией права и свободы должны реализоваться в действительности на практике органами государственной власти.

Вопросы административно-деликтного обеспечения реализации отдельных положений Федерального Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ

Д.Г. Заброда[1]

Осуществление прорывного научно-технологического и социально-экономического развития нашего государства является стратегическим заданием, стоящим как перед органами публичной власти, так и российским обществом в целом.

Решению данной задачи будет способствовать устранение явлений, препятствующих реализации физическими и юридическими лицами законных интересов, внедрению инновационных способов государственного управления, основанных на концепции «служения человеку», использование информационно-телекоммуникационных технологий в систему взаимоотношений «государство-гражданин»[2].

Среди таких явлений – административные правонарушения, а также комплекс детерминант, которые им сопутствуют.

Отстаивая позицию о необходимости использования проактивной модели реагирования на административную деликтность, следует признать важность принятия Федерального закона «Об основах систе-

---

[1] Крымский филиал Краснодарского университета МВД России, профессор кафедры административного права и административной деятельности ОВД кандидат юридических наук, доцент. *© Заброда Д.Г., 2018.*

[2] Заброда Д.Г. Предупреждение административных правонарушений в Крымском федеральном округе: нормативно-правовой аспект // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в крымском федеральном округе : материалы Всероссийской научно-практической конф. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 44–48.

мы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ, предметом регулирования которого являются общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации.

Вызывающий немало дискуссий как на стадии разработки и принятия, так и в процессе реализации этот закон, несмотря на все его недостатки, является базовым для разработки механизма профилактики административных деликтов, как наиболее распространенного вида правонарушений в России.

Так, он впервые:

а) уточнил, такие понятия как: «профилактика правонарушений», «система профилактики правонарушений», «антиобщественное поведение», «виды профилактики правонарушений», «формы профилактического воздействия»;

б) отнес к принципам профилактики правонарушений «обеспечение системности и единства подходов при осуществлении профилактики правонарушений, открытость, непрерывность, последовательность, своевременность, объективность, достаточность и научная обоснованность принимаемых мер профилактики правонарушений, компетентность при осуществлении профилактики правонарушений»;

в) выделил в качестве основных направлений «развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений, повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан»;

г) назвал ряд средств профилактики правонарушений, реализация которых предусматривает использование достижений криминологической и административно-деликтной науки: выявление, оценка и прогнозирование криминогенных факторов социального характера; проведения мониторинга в сфере профилактики правонарушений; применение специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера в целях предупреждения правонарушений;

д) обозначил виктимологическую составляющую профилактики правонарушений;

е) ввел такую форму воздействия, как «объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения» и раскрыл её содержание.

Кроме этого часть направлений, средств профилактики правонарушений, форм профилактического воздействия были конкретизированы, уточнены субъекты полномочия субъектов профилактики правонарушений, права лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, организационные основы функционирования системы профилактики правонарушений.

Следует констатировать, что реализация положений Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», предусматривает и возможность их принудительного исполнения, в том числе и путем применения норм административно-деликтного законодательства.

Например, административная ответственность прямо предусмотрена за, следующие деяния в области профилактик правонарушений:

1) невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ);

2) непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушение (ст. 19.6 КоАП РФ);

3) несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре (ст. ст. 19.24 КоАП РФ).

Однако реализация некоторых норм рассматриваемого нами закона все еще остается без надлежащей административно-деликтной охраны, хотя такая возможность прямо указана в этом нормативном правовом акте.

Так, ч. 1 ст. 20 указывает на возможность объявления официального предостережения о недопустимости действий, создающих усло-

вия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения объявляется лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

При этом, ч. 3 определила, что в случае неисполнения требования, изложенного в официальном предостережении (предостережении) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Считаем, что наиболее эффективным средством обеспечения выполнения предписания данной нормы может быть установление административной ответственности.

Этот вариант совершенствования законодательства позволит: повысить оперативность применения административно-правовой репрессии в отношении граждан, имеющих стойкие антиобщественные установки и игнорирующих предостережение государственных органов о прекращении социально-опасного поведения; дисциплинировать лиц, в отношении которых осуществляются меры индивидуальной профилактики; воздействовать на других лиц, склонных к совершению правонарушений, путем демонстрации негативного примера.

Таким образом, нами предлагается внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения:

1) главу 17 дополнить статьей 17.4.1 следующего содержания:

«Статья 17.4.1 Неисполнения требования, изложенного в официальном предостережении (предостережении) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения».

Проблемы безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних в России

***Т.М. Занина*[1],**
***М.В. Бутова*[2]**

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2017–2022 гг., ставшая новым импульсом развития законодательства в сфере «охраны детства», определяла в качестве одной из основных проблем низкую эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми. Продолжением развития российского общества в сфере социальной защиты несовершеннолетних стало официальное объявление 2018–2027 гг. Десятилетием детства. Президент Российской Федерации В.В. Путин в ежегодных посланиях ставит задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области семьи и детства.

В качестве одного из приоритетов государственной политики в сфере национальной безопасности определяется создание «… единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики) ...».

На очевидные проблемы в данной сфере указывает анализ статистических данных по территории России в целом. В 2017 году количество преступлений, совершенных с участием несовершеннолетних, по сравнению с 2016 годом уменьшилось на 8,5 % (с 53 736 до 45 288), а количество принявших участие в их совершении лиц на 6,7 % (с 48 589 до 42 504)[3]. Это свидетельствует об успешной государственной политике в области ее профилактики. Вице-премьер РФ Ольга Голодец на заседании правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав заявила, что в России сформировался тренд на снижение подростковой преступности.

Что касается данных по субъектам, то здесь стоит отметить на примере Липецкой области за 2017 год положительную тенденцию в

---

[1] Профессор кафедры административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России кандидат юридических наук, профессор. *© Занина Т.М., 2018.*

[2] Адъюнкт Воронежского института МВД России. *© Бутова М.В., 2018.*

[3] Сборник «Состояние преступности в России за январь-декабрь 2017 года» / ФКУ Главный информационно-аналитический центр МВД России. М., 2017.

динамике и структуре подростковой преступности. Количество расследованных преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их участии, снизилось на 15,6%. Число преступлений, совершенных несовершеннолетними в истекшем году, является самым низким показателем, за последние 10 лет. На 20,0% уменьшилось число несовершеннолетних, ранее судимых, совершивших повторные преступления. Данный показатель является самым низким за последние 5 лет.

Главными причинами и условиями безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних является совокупность следующих факторов: во-первых, социально-экономических, организационно-правовых (законодательство и непосредственно его соответствие общественной жизни), во-вторых, социально-демографических и, в-третьих, субъективных (психологические особенности). Кроме этого, одной из ключевых причин, способствующих асоциальному и криминогенному поведению лиц, которые не достигли совершеннолетнего возраста, является их беспризорность, бродяжничество и попрошайничество.

К числу причин детской безнадзорности и девиантного поведения относится не только бесконтрольность со стороны родителей, а зачастую отрицательное влияние на своих несовершеннолетних детей, в связи с ведением антиобщественного образа жизни. Нельзя не отметить крылатую фразу Александра Пашинина: «Зачастую у беспризорных детей беспризорные родители».

Данные неотвратимые события, «являясь не только юридической, но и социальной и нравственной проблемой, поскольку речь в первую очередь идёт о человеке, об уважении его прав и защите его чести и достоинства, о воспитании в нём лучших человеческих чувств и высших моральных принципов»[1], на протяжении десятков лет остаются одной из серьезнейших проблем в современной России, и представляют собой дестабилизирующий фактор, а во многих случаях приводят к негативным последствиям, которые выражаются в совершении лицом, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, административного правонарушения или даже преступления.

---

[1] Трудные судьбы подростков – Кто виноват? : научно-популярное издание. – Серия «Молодёжи о праве». М. : Издательство «Юридическая литература», 1991. С. 188.

По нашему мнению, важнейшей детерминантой – фактором, способным оказывать влияние на общественные и иные процессы, отношения) возникновения и роста беспризорности, безнадзорности, административных и других правонарушении несовершеннолетних, является разрушение государственной инфраструктуры социализации и общественного воспитания детей без формирования новой эффективной структуры социализации и досуга лиц, не достигших совершеннолетия, в условиях рыночной экономики.

Минимальная государственная поддержка общественных молодежных и детских объединений, значительное снижение финансирования образовательных, культурно-просветительских учреждений, учреждений социальной защиты, социальных служб неблагоприятно отражаются на социальном благополучии подростков, приводят к негативным тенденциям в социальной ориентации молодых граждан, к росту агрессии и, в конечном итоге, к правонарушениям не достигших совершеннолетия лиц.

В связи с этим необходимо определить принципы н задачи правоприменительной деятельности в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних и выработать понятийно-категориальный инструментарий, который используют в своей деятельности субъекты системы профилактики безнадзорности правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия.

Деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается на следующих принципах: законность, гласность, гуманноеобращение с несовершеннолетними, историческая преемственность, демократизм, приоритет воспитательных профилактических мер над репрессивными, поддержка семьи и взаимодействие с ней и защита прав и интересов несовершеннолетних.

На основании этих принципов можно выделить и основные крупномасштабные концептуальные задачи, стоящие перед разветвленной государственной системой профилактики безнадзорности и правонарушении несовершеннолетних:

а) предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действии несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

б) обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. По нашему мнению, данная задача имеет особое значение, так как в условиях современности интересы подростка часто подвергаются нарушению , но несовершеннолетние, в силу неосведомленности, не могут самостоятельно их защитить;

в) социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

г) выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных;

д) обеспечение всесторонней поддержки детей из малообеспеченных семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и т. д.

Подводя итог, хотелось бы отметить, под ликвидацией условий, которые способствуют совершению правонарушений, понимается наведение порядка в обеспечении выполнения основополагающих требований законов и других нормативно-правовых актов. Помимо этого, необходимо сформировать у несовершеннолетних мировоззрение, моральную стойкость, являющихся главным средством в предупреждении аморального поведения и совершения правонарушений. Лишь совместная, объединенная профилактическая и воспитательная работа всех без исключения звеньев воспитательного фронта в конечном итоге приведет к желаемому результату, нравственной закалки молодежи, делающей невозможным совершение преступлений и административных правонарушений.

К вопросу о совершенствовании организационно-правового регулирования формирования кадрового резерва органов внутренних дел

Т.М. Занина[1]***,***
В.В. Набиев[2]

Кадровый резерв в органах внутренних дел – неотъемлемая часть общероссийского кадрового резерва в сфере государственной службы, который, в свою очередь, является частью резерва управленческих кадров нашей страны, потребность в которых вот уже многие годы ощущается достаточно остро.

Очевидно, что успешное проведение административной реформы требует надлежащего кадрового обеспечения, в том числе такого важного звена в системе государственного управления, как система МВД России, от деятельности которой в решающей степени зависят общественная безопасность и общественный порядок в стране. Такое кадровое обеспечение во многом достигается с помощью формирования и использования кадрового резерва в органах внутренних дел.

Однако приходится признать, что ситуация с кадрами, включая кадры руководящие, в том числе высшего начальствующего состава несмотря на значительные положительные сдвиги, произошедшие в ходе реформирования системы МВД России последних лет, далека от благополучной. Из средств массовой информации общество с завидной регулярностью узнает о задержании или о привлечении к ответственности очередного действующего или пребывающего в отставке высокопоставленного сотрудника органов внутренних дел, изобличенного в коррупции и других нарушениях закона, которые во многих случаях привели к нарушению прав граждан (незаконному уголовному преследованию, пыткам и т.п.). Достаточно назвать имевшие значительный общественный резонанс уголовные дела последних лет. В частности, дело бывшего начальника ГУЭБ и ПК МВД России генерал-лейтенанта полиции Д.А. Сугробова и семи его подчиненных.

---

[1] Профессор кафедры административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России кандидат юридических наук, профессор. © *Занина Т.М., 2018.*

[2] Преподаватель кафедры административной деятельности ОВД. Воронежский институт МВД России. © *Набиев В.В., 2018.*

В 2017 году Д.А. Сугробов первоначально был осужден на 22 года лишения свободы за провокацию взяток и организацию преступного сообщества. Позднее российский Верховный Суд сократил ему наказание до 12 лет лишения свободы[1]. Подчиненные Д.А. Сугробова также получили длительные сроки лишения свободы. Или не менее резонансное дело бывшего временно исполняющего обязанности начальника Управления «Т» ГУЭБ и ПК МВД России полковника полиции Д.В. Захарченко, которому инкриминируется получение взяток по ч. 6 ст. 290 УК РФ и воспрепятствование осуществлению правосудия по части 9 ст. 294 УК РФ. В декабре 2017 года суд обратил в доход государства деньги и имущество, а это, напомним, почти 9 млрд в рублях, долларах и евро, изъятое у Д.В. Захарченко[2].

В связи с выявленными прокурорами нарушениями законодательства о противодействии коррупции указом Президента Российской Федерации от замещаемой должности был освобожден начальник УМВД России по Ивановской области генерал-майор полиции А.Д. Никитин[3]. В 2016 году он был приговорен к трем годам лишения свободы по пункту «в» части 3 статьи 286 УК РФ. Очевидно, что положение, при котором на ответственных руководящих должностях старшего и, тем более, высшего начальствующего состава органов внутренних дел оказываются подобные люди свидетельствует о необходимости улучшения работы по подбору и расстановке руководящих кадров в системе МВД России. И здесь, как представляется, значение работы с кадровым резервом трудно переоценить.

Эффективность реализации задач, возложенных на органы внутренних дел, включая полицию, имея ввиду повышение результативности их работы, в решающей степени зависит от профессионализма, компетентности и личных качеств кадров, прежде всего – кадров руководящих. Для их отбора, подготовки и правильной расстановки в современных условиях требуются новые, отвечающие реалиям обще-

---

[1] См.: Конституционный суд не стал вмешиваться в дело Дениса Сугробова // http://www.kommersant.ru/doc/3668747?from=vybor (дата обращения: 26.06.2018).

[2] Залог не взяли. Захарченко из СИЗО не выпустили // Росс. газ. – 2018. – 10 июля.

[3] Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященном итогам работы в 2014 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2015 г. // http://genproc.gov.ru/smi/news/news-674756/ (дата обращения: 09.09.2018).

ственной жизни подходы к работе по формированию и использованию кадровых резервов. В частности, требуется дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы, включая закрепление де-юре положений о том, что продвижение по службе, особенно если речь идет о назначениях на руководящие должности высшего начальствующего состава, осуществляется на основе всесторонней оценки профессиональных, личностных и деловых качеств сотрудников, их навыков и умений, продемонстрированных в процессе осуществления служебной деятельности, главным образом, в тот период, когда они находятся в кадровом резерве. Сложившаяся практика формирования кадрового резерва в большей степени носит экстенсивный характер. Учитывая возрастной критерий, уровень профессионального опыта, образование сотрудников, можно сделать вывод о необходимости улучшить процедуру формирования сотрудников в качестве руководителей, которые начинали службу в полиции с низовых должностей.

Следует отметить тот факт, что существующая нормативная правовая база, регламентирующая институт формирования кадрового резерва проработана недостаточно, хотя нельзя не признать, что она совершенствуется на уровне нормативных правовых актов МВД России. Достаточно сказать, что, начиная с 1996 года, издавались три приказа МВД России, включая действующий в настоящее время приказ 2012 года, посвященные кадровому резерву[1]. Думается, необходимо расширить способы формирования резерва. Одним из вариантов возможно предоставить право служебным коллективам выдвигать наиболее достойных кандидатов для зачисления в кадровый резерв и назначения на руководящую должность. Также возможно предоставить сотрудникам полиции, соответствующим определенным критериям, право на самовыдвижение в кадровый резерв.

---

[1] Об утверждении Инструкции о формировании резерва руководящих кадров органов внутренних дел Российской Федерации и работе с ними: приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 апреля 1996 г. № 191. Нормативный правовой акт опубликован не был; Об утверждении Положения о порядке формирования резерва для назначения на должности руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации и работы с ним приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 13 июня 2007 г. № 629. Нормативный правовой акт опубликован не был; Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 августа 2012 г. № 827 // Росс. газ. – 2012. – 10 дек.

Наиболее рациональным вариантом можно считать поэтапное формирование кадрового резерва. Вначале потенциального резерва, а потом фактического, с использованием конкурсных процедур, прохождением испытаний на профессиональную пригодность. Для этого необходимо разработать четкий и понятный сотрудникам перечень испытаний и регламентировать проводимые конкурсные процедуры.

Административно-правовые режимы как объект научного осмысления

О.В. Зиборов[1]

Понятие «правовой режим» и «административно-правовой режим» активно используется как в юридической литературе, так и при конструировании правовых норм. Многие исследователи используют данное понятие в структуре своих работ по предметно-объектовому признаку, связывая данную категориями с такими сферами общественных отношений как миграция, информационное пространство, оборот оружия и взрывчатых веществ, обеспечение общественного порядка и многими другими.

Учитывая значительный научный материал, посвященный административно-правовым режимам, многосторонность, а также многоаспектность данного явления, считаем, что придать очередному научному исследованию административно-правовых режимов новизну можно путем использования авторских методик, либо известной методологии, но ранее не применявшейся к данному административно-правовому институту.

На первом этапе целесообразно структурно рассмотреть данную категорию – от непосредственного буквального толкования, к общеправовым, общетеоретическим базисным характеристикам и, наконец, детальному отраслевому административно-правовому определению.

Понимание сущности административно-правовых режимов возможно следующими способами:

---

[1] Первый заместитель начальника Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя доктор юридических наук, доцент. © *Зиборов О.В., 2018.*

1. Непосредственное определение понятия «административно-правовой режим», которое включало бы в себя описательно-содержательную характеристику данного правового явления.

2. Выявление и исследование признаков рассматриваемой категории, демонстрирующих все грани «административно-правового режима».

3. Исследование содержания и признаков понятия «административно-правовой режим» путем их сопоставления и сравнительного анализа с иными правовыми категориями.

На наш взгляд, правильное уяснение смысла данного правового института и его места и роли в правовой системе Российской Федерации возможно только при его комплексном исследовании по всем вышеуказанным направлениям.

В процессе исследования административно-правовых режимов становится очевидной некая схожесть признаков отдельных режимов друг с другом. Данные группы признаков могут служить критерием для классификации административно-правовых режимов, целью которой является их упорядоченность и придание им определенной системности.

Каждый исследователь административно-правовых режимов уделяет внимание их классификации, приводит свои, авторские критерии. Однако не вызывает сомнения, что основными критериями для разделения административно-правовых режимов по группам являются следующие:

1. Объект, на который направлены те или иные режимные меры;

2. Субъект, уполномоченный на введение и реализацию мер административно-правового режима;

3. Непосредственное содержание тех или иных режимных мероприятий.

На наш взгляд, именно эти критерии классификации административно-правовых режимов являются ключевыми. Имеющиеся мнения относительно классификации административно-правовых режимов по иным критериям допустимы, однако являются производными от вышеперечисленных.

Зачастую понимание термина «режим» ограничивается узкими рамками установления жесткого порядка в какой-либо сфере деятель-

ности. С одной стороны – это не случайно. Ведь в повседневной жизни о режиме мы говорим чаще всего при возникновении обстоятельств экстраординарного свойства. В связи с этим, алгоритм нашего поведения, направленный в первую очередь на недопущение ошибок, ущерба или достижение необходимых или наиболее эффективных мер, нуждается в детальной регламентации, то есть когда имеет место воздействие определенных предметов, объектов, имеющих свою специфику и требующих индивидуального обращения. С другой стороны, основной целью режимов является определенная упорядоченность общественных отношений. Исходя из этого, наиболее жесткие режимные меры преследуют цель обезопасить граждан, общество и государство от более опасных нарушений и угроз.

Объективно наличие и функционирование административно-правовых режимов имели место намного ранее, чем содержание и признаки этого феномена стали предметом научных исследований даже в общеправовом смысле. Поэтому можно говорить о наличии специфической характеристики режимов с точки зрения юридической науки: их исследование проводилось от частного к общему. Это означает, что сформировавшись в отдельных отраслевых юридических группах и привлекая внимание ученых отдельных отраслей системы российского права, общеправовое и общетеоретическое исследование вопросов, связанных с правовыми режимами, выступило необходимой научной составляющей, формирующей фундамент данной области правовых знаний.

Учитывая специфическую область административно-правового воздействия, а также круг регулируемых административным правом общественных отношений, очевидно, что правовые средства, включенные в конструкцию административно-правовых режимов, призваны, в первую очередь, упорядочить сферу организации и функционирования органов исполнительной власти и иных субъектов, реализующих свои полномочия в сфере государственного управления.

Подводя итог необходимо отметить, что административно-правовой режим, являясь составным элементом правового режима, представляет собой сложное, многокомпонентное явление. Основным предназначением административно-правовых режимов является определение специфического порядка деятельности субъектов права в раз-

личных сферах государственной жизни. Сама цель режима – упорядочить определенные группы общественных отношений, говорит о важности и необходимости в определенных случаях воспользоваться заблаговременно разработанными режимными мерами. При формировании содержательного компонента любого административно-правового режима необходимо, в первую очередь, обеспечить соблюдение законных прав и свобод объектов режимного воздействия, правовой статус которых, в рассматриваемых условиях подлежит изменению.

На наш взгляд, исследуемое административно-правовое явление – режим, в определенных случаях является единственно возможной законной мерой, которая в балансе минимальной неизбежности ущемления правового статуса объектов режимного воздействия с недопущением превышения такого ущемления, позволит придать упорядоченность наиболее нуждающимся в режимном регулировании группам общественных отношений.

Актуальные проблемы получения гражданства в Российской Федерации

Д.В. Золотухин[1]***,***
А.П. Никитина[2]

Проблема получения гражданства в Российской Федерации в настоящее время достаточно актуальна. В современных реалиях политическая составляющая гражданства оказывает значительное влияние на миграционную политику в стране. Гражданство является связующим звеном между обществом и государством, которое обеспечивает воплощение единства двух институтов. Именно поэтому гражданство в нашей стране является одним из основополагающих прав человека. Гражданство также выступает основой правового положения личности как внутри любого государства, так и в международном общении[3].

---

[1] Преподаватель кафедры физическая подготовка УНК СП Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Золотухин Д.В., 2018.*

[2] Курсант факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Никитина А.П., 2018.*

[3] Давудова Д. К. Актуальные проблемы института гражданства в Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук : материалы Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). Челябинск : Два комсомольца, 2012. С. 16–18. – URL https://moluch.ru/co№f/law/archive/43/2961/ (дата обращения: 29.10.2018).

Законодатель четко устанавливает единое правовое понятие гражданства. Под гражданством, согласно Федеральному закону «О гражданстве в Российской Федерации» понимается – правовая связь человека с государством (Российской Федерацией), которая выражается в совокупности взаимных прав и обязанностей.

Институт гражданства вводится в российское законодательство ст. 6 Конституции РФ, которая устанавливает статус гражданина РФ. В данной статье закреплены основы гражданства Российской Федерации. Рассматриваемая норма определяет фундаментальные принципы гражданства в Российской Федерации. К ним относятся:

Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от способов получения;

Каждый гражданин Российской Федерации, который находится на установленной территории обладает определенными в Конституции Российской Федерации правами и свободами, а также несет равные обязанности;

Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его[1].

Основным нормативно-правовым актом в Российской Федерации в сфере гражданства, является, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»[2]. Основная цель данного закона заключается в обеспечении возможности осуществления норм конституционного и международного права, которые имеют прямое отношение к понятию гражданства и прав человека.

Федеральный Закон «О гражданстве» устанавливает основания приобретения гражданства Российской Федерации:

по рождению;

в результате приема в гражданство Российской Федерации;

в результате восстановления в гражданстве;

по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О гражданстве» или международным договором Российской Федерации[3].

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.

[2] О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 2002. – 5 июня (дата обращения: 29.10.18).

[3] Там же.

Иностранные лица или лица без гражданства, достигшие совершеннолетнего возраста, имеют право обратиться с заявлением о приеме в гражданство в общем или упрощённом порядке. Законодатель определяет под общим порядком получения гражданства следующее. Лицо, которое изъявило желание получить гражданство Российской Федерации обязано прожить на территории страны со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство не менее пяти лет. Важно отметить, что заинтересованное лицо, обязано непрерывно прожить на территории Российской Федерации. Установленный срок считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы страны не более чем на три месяца в течение одного года. Также законодатель установил следующие ограничения: лицо, которое изъявило желание приобрести гражданство обязано соблюдать Конституцию Российской Федерации, иметь законный источник получения средств, то есть официально трудоустроен, отказаться от имеющего гражданства другого государства и владеть русским языком.

Одной из основных трудностей в получении гражданства является срок проживания (в течение пяти лет). Федеральный закон устанавливает условия сокращения вышеуказанного срока с пяти лет до одного года, на следующих основаниях: наличия у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры, предоставление лицу убежища на территории Российской Федерации, а также признание лица беженцем.

В Федеральном законе «О гражданстве в Российской Федерации» установлен и упрощенный порядок получения гражданства. Под данным порядком понимается, что иностранное лицо или лицо без гражданства, достигшее совершеннолетнего возраста, имеет право получить гражданство без соблюдения вышерассмотренных условий, если заинтересованные лица:

имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на установленной территории;

имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР;

состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;

являются нетрудоспособными и имеют дееспособного ребенка, достигшего совершеннолетнего возраста, который является гражданином Российской Федерации;

получили после 1 июля 2002 года профессиональное образование по основным профессионально образовательным программам, а также имеют аккредитацию, в образовательных или научных организациях Российской Федерации;

осуществляют предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации непрерывно не менее трех лет;

являются инвесторами, чья доля в уставном капитале российского юридического лица составляет не менее 10 процентов в течение трех лет. Законодатель установил, что капитал такого юридического лица должен составлять не менее 100 миллионов рублей, а также взносы в Пенсионных фонд Российской Федерации должны составлять не менее 6 миллионов рублей;

осуществляют трудовую деятельность по профессии, включенной в перечень профессий иностранных граждан и лиц без гражданства[1]. К таким профессиям относится деятельность врача, акушера, газосварщика, металлурга и т. д.[2]

Законодатель также выделяет категорию иностранных граждан и лиц без гражданства, которые имеют право получить гражданство в упрощенном порядке. К таким лицам относятся носители русского языка проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации. Важно отметить, что носителями русского языка признаются лица, которые владеют русским языком и повседневно используют его в семейно-бытовой и культурной сфере, в случае, если данные лица или их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее проживали на территории Российской Федерации, либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах государственной границы Российской Федера-

[1] О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 2002. – 5 июня.

[2] Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № 446н г. Москва «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства – квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

ции. Законодатель понимает под прямой восходящей линией кровное родство, идущее от человека к его дальним предкам[1].

Инструментом определения уровня знания русского языка в Российской Федерации является Комиссия по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, которая формируется федеральным органом исполнительной власти. Комиссия обязана рассмотреть данное дело до истечения срока пребывания на территории РФ заинтересованного лица, вынести постановление о признании или непризнании лица носителем русского языка. В случае принятия соответствующего заявления и разрешения на проведение собеседования, лицо должно иметь возможность прибыть на данное мероприятие. Из этого следует, что Комиссия обязана рассматривать дела до истечения срока временного пребывания, а заинтересованное лицо должно предоставить нужную информации не позднее 15 суток до истечения срока пребывания на территории РФ.

Исходя из вышеизложенного, мы можем сделать вывод о том, что основной проблемой в получении гражданства Российской Федерации являются условия соблюдения установленных сроков заинтересованным лицом и принимающей стороной. Также важной составляющей в процессе получения гражданства является своевременное информирование лиц, заинтересованных в приобретении гражданства Российской Федерации, о порядке, сроках, и условиях вступления в гражданство.

О видах контроля в системе федеральных органов исполнительной власти

С.М. Зубарев[2]

Одним из главных видов оснований для классификации государственного контроля в сфере государственного управления является организационная (управленческая) взаимосвязь субъекта контроля (государственные органы и должностные лица, наделенные контроль-

[1] Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 1, ст. 16.

[2] Заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор. © *Зубарев С.М., 2018.*

ными функциями и полномочиями) и контролируемого объекта (деятельность государственных органов, их структурных подразделений и государственных служащих). По данному критерию традиционно выделяются надведомственный (межведомственный, вневедомственный), ведомственный и внутриведомственный контроль. Наибольшее распространение эти виды контроля получили в системе исполнительной власти.

Данное обстоятельство предполагает научно-практическое осмысление указанных терминов с позиций теории административного права.

Отправной точкой здесь может служить постижение понятия «ведомство». Этимологически оно означает учреждение или совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь область государственного управления[1].

В юридической науке и правовых документах до недавнего времени превалировал более узкий подход – к ведомствам относились все федеральные органы исполнительной власти, за исключением министерств (государственные комитеты, федеральные службы, комиссии, агентства, надзоры)[2].

Сегодня такая позиция в теории и законодательстве скорректирована. По справедливому мнению Д.Н. Бахраха, под административным ведомством понимают систему организаций, организационно подчиненных одному органу исполнительной власти. Основными признаками административного ведомства, по мысли автора, являются: 1) каждое ведомство имеет определенные нормативно закрепленные цели; 2) административное ведомство представляет собой четко обособленную сложную систему, состоящую из самостоятельных организаций, подчиненных одной из них, которая является ее центром, руководящим органом; 3) каждое ведомство построено иерархично, имеет линейную структуру, нижестоящие организации организационно (административно) подчинены вышестоящим, а последние несут ответственность за их деятельность; 4) ведомство – экономико-правовая общность, у

---

[1] См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1968. С. 68.

[2] См., например: ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. 17.11.1995); Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. С. 236–240.

него во владении есть определенное имущество, которое состоит из имущества организаций и централизованных фондов (резервов), принадлежащих системе в целом, внутри него действуют нормативные акты руководящего системой органа[1]. На наш взгляд, эти признаки необходимо дополнить как минимум одним – административное ведомство имеет кадровый состав государственных служащих, объединенный едиными целями, задачами, функциями и наделенный для их осуществления соответствующей компетенцией.

Таким образом, в буквальном смысле термин «вневедомственный контроль» означает осуществление контрольной деятельности субъектами, не относящимися к соответствующему ведомству, «ведомственный контроль» – контрольная деятельность в рамках одного ведомства, а «внутриведомственный контроль» – контрольная деятельность внутри одного ведомства. Рассмотрим указанные виды контроля применительно к действующей структуре федеральных органов исполнительной власти.

В теории административного права понятие *вневедомственного контроля* отождествляется с надведомственным (межведомственным) контролем, содержание которого достаточно хорошо разработано[2]. Следовательно, вневедомственный контроль обладает подобающими основными признаками. Он осуществляется: 1) специально уполномоченным государственным органом; 2) в отношении организационно неподчиненных государственных органов (административных ведомств); 3) по определенному кругу вопросов; 4) с использованием определенных государственно-властных полномочий.

С учетом функционального предназначения указанные признаки в большей степени относятся к деятельности федеральных служб как органов, осуществляющих полномочия по контролю и надзору. Например, согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331[3], Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) осуществляет кон-

---

[1] Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2004. С. 184–185.

[2] Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М. : Юрид. лит., 1974. С. 15–24; и др.

[3] Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (ред. от 17.02.2018) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

троль за федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), законодательства о государственном оборонном заказе, законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в пределах своей компетенции (5.3.1.1).

Однако не только федеральные службы могут быть отнесены к субъектам вневедомственного контроля. Так, Минюст России наделен определенными контрольными полномочиями в отношении иных федеральных органов исполнительной власти. В частности, он наделен правом проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации; ведет контрольные экземпляры нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации[1].

Вопрос об отнесении органов исполнительной власти к субъектам *ведомственного контроля* является одним из наиболее сложных. По нашему мнению, в настоящее время ведомственный контроль в системе федеральных органов исполнительной власти осуществляет федеральное министерство в отношении подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, а также иных федеральных органов исполнительной власти в отношении подведомственных им органов и организаций. Данное мнение базируется на положениях Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с подпунктом «г)» п. 2 данного Указа федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В этих целях федеральный министр осуществляет разнообразные функции, в том числе утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении, во исполнение поручений Президента Рос-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 28.05.2018) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

сийской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение, и т.д.

Процедуры ведомственного контроля закреплены, как правило, в подзаконных актах. Это могут быть как специальные нормативные правовые акты (к примеру, Приказ Минюста России от 27 октября 2009 г. № 361 «Об организации проверок в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, осуществлении координации и контроля их деятельности»[1]), так и разделы актов общего характера (например, раздел IX Регламента Министерства финансов Российской Федерации[2]).

Особое место в системе исполнительной власти отводится *внутриведомственному контролю*, который представляет собой целенаправленную организующую системную деятельность руководителей, должностных лиц государственных органов по установлению соответствия функционирования подчиненных подразделений и государственных служащих нормативно-правовым стандартам и корректированию выявленных отклонений.

Внутриведомственный контроль проводится в иерархическом порядке всеми руководителями государственных органов и их структурных подразделений, а также иными должностными лицами, поскольку является органической частью их служебной деятельности. Руководители несут персональную ответственность не только за проведение процедур внутриведомственного контроля, но и за устранение выявленных недостатков.

---

[1] См.: СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: Приказ Минфина России от 15 июня 2012 г. № 82н «О Регламенте Министерства финансов Российской Федерации» // БНАФОИВ. 2012. № 51.

Каким должен быть срок давности привлечения к административной ответственности

С.М. Зырянов[1]

Законодательство об административных правонарушениях устанавливает сроки давности привлечения к административной ответственности, также как уголовный процесс – сроки давности привлечения к уголовной ответственности, а гражданский процесс – сроки исковой давности. В отличие от традиционных юридических процессов, имеющих прочные исторические фундаменты, в административном процессе сроки давности отличаются высокой изменчивостью, причем с явно выраженной тенденцией к росту. Если в КоАП РСФСР[2] в его самой первой редакции 1984 г. был установлен единый срок давности – два месяца (исключение было сделано для случаев конфискации контрабанды, производимой на основе Таможенного кодекса СССР), он сохранялся все время действия данного Кодекса. В КоАП РФ сразу же помимо общего двухмесячного срока давности был введен срок давности равный одному году для отдельных видов административных правонарушений (печень включал 9 видов правонарушений, если относить нарушения законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации к одному виду).

Довольно скоро перечень исключений начал разрастаться, а сроки давности начали расти. Сейчас, при общем сроке давности в два месяца, при рассмотрении дела судьей он увеличивается до трех. А для отдельных видов административных правонарушений установлены сроки продолжительностью один год, два года, три года и, наконец, шесть лет со дня совершения административного правонарушения.

Более того, если по общему правилу срок давности исчисляется со дня совершения правонарушения либо, применительно к длящимся

---

[1] Ведущий научный сотрудник ИЗиСП, профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Зырянов С.М., 2018.*

[2] До принятия КоАП РСФСР срок давности по делам об административных правонарушениях составлял один месяц. Н.Д. Дурманов в этой связи отмечал, что месячный срок давности привлечения к ответственности отличает административные правонарушения от преступлений. Дурманов Н.Д. Понятие преступления. М., 1948. С. 301.

правонарушениям – со дня обнаружения, то для особых случаев установлены специальные правила. Так, в области борьбы с допингом срок давности исчисляется со дня получения общероссийской антидопинговой организацией заключения лаборатории, аккредитованной Всемирным антидопинговым агентством, подтверждающего факт использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода. А в отношении правонарушений, предусмотренных ст. 14.55.2 КоАП РФ (государственные закупки), срок давности начинает течь со дня вступления в силу решения комиссии ФАС России, устанавливающего факт нарушения законодательства. Видимо предполагается, что в течение срока давности кто-то будет устанавливать виновность, поскольку факт уже установлен.

Таким образом, создаются условия для значительного превышения установленного законом срока давности в процессе правоприменения. Г.Ю. Мицык приводит пример, когда положения законодательства, рассматриваемые в совокупности, создают условия для превышения установленного срока давности. Так, в соответствии со ст. 41.1 Федерального закона «О защите конкуренции» дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено, а возбужденное дело подлежит прекращению по истечении 3 лет со дня совершения нарушения, а при длящемся нарушении – со дня окончания нарушения или со дня его обнаружения. Но если комиссия антимонопольного органа рассматривает вопрос два с половиной года со дня совершения правонарушения и выносит решение о возбуждении дела об административном правонарушении, субъект административной юрисдикции может вынести постановление в течение одного года с этого дня, а не со дня совершения правонарушения[1].

Далее, в связи с тем, что на ФССП России были возложены функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида дея-

[1] Мицык Г.Ю. Проблемы правоприменительной практики и совершенствования законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : сборник научных статей. М. : РГУП, 2017. С. 129.

тельности (проще – за коллекторами), а плановые проверки в этом виде контроля (надзора) проводятся не чаще одного раза в три года, руководители ФССП России вышли с предложением увеличить с одного года до трех лет срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. 14.57 КоАП РФ. Предложение обосновано тем, что в ходе плановой проверки выявляются нарушения, совершенные два года назад, а применить меры ответственности не представляется возможным. Страдает принцип неотвратимости административной ответственности.

Это новое слово в юриспруденции. Учитывая, что с массовым внедрением риск-ориентированного подхода контрольно-надзорные органы теперь планируют проведение плановых проверок один раз в три, пять, шесть лет, следует ожидать соответствующих предложений по увеличению сроков давности по значительной части составов, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ. Затем придет очередь законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В этой связи необходимо вспомнить о значении института давности, о его роли в регулировании юрисдикционных отношений.

Срок давности привлечения к юридической ответственности как правовой институт возник не в российском и даже не в советском административном праве. Саблер указывал на введение давности императором Августом в 737 или 736 г. от основания Рима в отношении отдельных видов преступлений: двадцатилетней (общий срок), пятилетней (прелюбодеяние с замужней или с незамужней женщиной, с мальчиком, сводничество, некоторые виды таможенных преступлений), шестимесячной (в отношении женщин, обвиняемых в прелюбодеянии). Сроки давности не распространялись на отцеубийство, вероотступничество[1].

В отечественном праве институт давности привлечения к ответственности сформировался в 19 в., когда в Своде Законов Российской Империи было постановлено: «Всякое преступление, которое не сделалось гласным в продолжение десяти лет, считая срок со времени учинения онова, или пока это производство не было начато в течение

[1] Саблер В.К. О значении давности в уголовном праве. М. : Типография т-ва Рис, 1872.

того же срока, предается вечному забвению, если бы после всего срока явились доносители, то никакие, доносы не приемлются»[1]. Правда уже через 10 лет из этого установления было сделано изъятие в отношении «отступлений от православия», которые, по мнению законодателя того времени, сохраняло преступный характер в течение всего времени, пока отступник не возвратится в истинную веру. Впоследствии данный институт активно развивался. В Уложении 1845 предусматривалось 4 срока давности для разных преступлений, а в его переиздании 1885 г. – семь различных сроков давности – от трех месяцев до 10 лет. Уложение 1903 г. предусматривало пять сроков давности – от одного года до 15 лет[2].

Для чего же нужен срок давности? Н.С. Малеин писал, что правила, устанавливающие сроки давности, исключают ответственность за совершение правонарушения, хотя оно фактически было совершено, однако в таком случае «ответственность утрачивает свое значение, функции общей и частной превенции; событие (правонарушение) теряет свою остроту, сглаживается в памяти людей; существенно может измениться и личность правонарушителя. С учетом этих обстоятельств применение мер ответственности через чрезмерно длительный период после совершения правонарушения перестает быть целесообразным, так как не может оказать надлежащего эффекта и не исключает отрицательной оценки – как проявления несправедливости и даже жестокости. Установление срока на защиту нарушенных гражданских прав вызывается, кроме того, необходимостью стимулирования скорейшего предъявления иска, что имеет существенное значение для правильного разрешения дела, учета интересов обеих сторон, третьих лиц и гражданского оборота в целом. Важное положительное значение имеет исковая давность в отношениях между социалистическими организациями, стимулируя своевременное хозрасчетное воздействие на виновный хозорган и содействуя укреплению государственной и договорной дисциплины»[3].

---

[1] Свод законов Российской империи. Спб. : Тип второго отд-ния Собств.е.и.в. канцелирии, 1832. – Т. 15. С. 37.

[2] Щелканова В.О. Институт давности в уголовном праве России: история и современность : магистерская диссертация. Челябинск, 2017. С. 20, 33.

[3] Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М.: Юрид. лит., 1985. С. 176.

Что касается принципа неотвратимости ответственности, во-первых, такого принципа в российском законодательстве нет, это фантомные боли от положений УПК РСФСР 1960 г.[1]

Тот же Н.С. Малеин писал по этому поводу, что правила, устанавливающие сроки давности, не нарушают принципа неотвратимости ответственности. Данный принцип, указывал ученый, включает в качестве обязательного условия своевременное, а еще лучше – немедленное, применение мер ответственности. С момента совершения правонарушения до момента наложения взыскания должно пройти как можно меньше времени. Этот период не может продолжаться неопределенное время, тем более бесконечно[2].

В постановлении от 13 июля 2010 г. № 15-П Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание законодателя на недопустимость установления срока давности привлечения к административной ответственности большего, чем срок давности привлечения к уголовной ответственности[3]. В соответствии с частью 1 статьи 78 УК РФ срок давности привлечения к уголовной ответственности за преступление небольшой тяжести составляет два года со дня совершения преступления.

Игнорируя правовую позицию Конституционного Суда РФ, законодатель установил по ряду административных правонарушениях срок давности привлечения к административной ответственности равным три года и даже шесть лет, как для преступлений средней тяжести!

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в постановлении от 8 ноября 2016 г. № 22-П, в определениях от 19 июня 2012 г. № 1220-О, от 5 июня 2014 г. № 1309-О и т.д., привлечение к ответственности по истечении продолжительного срока после совершения правонарушения

---

[1] Чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден

[2] Малеин Н.С. Указ. соч.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // СПС КонсультантПлюс.

нецелесообразно ввиду значительного уменьшения общественной опасности правонарушения[1].

Поскольку лицо, допустившее однократное совершение административного правонарушения, впоследствии в течение срока давности придерживалось правомерного поведения, цель административной ответственности, указанная в части 1 статьи 3.1 КоАП РФ, достигнута без применения административного принуждения.

Ограничение срока давности привлечения к юридической ответственности обусловлено также требованиями принципов гуманизма и правовой определенности, которая применительно к данному вопросу обеспечивается уверенностью лица, допустившего правонарушение, а также его контрагентов, других лиц, вступающих с ним в разного рода отношения, его правового положения. Ведь невозможно иметь дело с субъектом, в отношении которого мы не можем быть уверены в том, что в ходе нашего с ним взаимодействия он не будет привлечен к ответственности за деяние, совершенное им много лет назад.

Таким образом, ограничение срока давности привлечения к административной ответственности обусловлено целым рядом важных обстоятельств, в их числе не только требования принципа гуманизма, но также необходимость обеспечить правовую определенность, своевременность наказания и его эффективность, исключить возможность привлечения к ответственности лица, однажды допустившего нарушение, осознавшего свою вину и в течение продолжительного времени строго соблюдающего правовые предписания.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2016 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности абзаца третьего статьи 5 и пункта 5 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Д.В. Батарагина» // СПС «КонсультантПлюс».

Продажа табачной продукции несовершеннолетним и вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака, как самостоятельные виды административных правонарушений

С.И. Иванова[1],
Г.Ф. Хаметдинова[2]

Борьба с вовлечением несовершеннолетних в различные антиобщественные действия имеет тенденцию к увеличению количества деяний, признаваемых противоправными, что обусловлено необходимостью обеспечения конституционных основ охраны детства в целом. При этом термин «вовлечение» всегда имеет в уголовном и административном законодательстве негативный аспект и используется при описании противоправной деятельности.

В связи с принятием Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – ФЗ № 15), Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) был дополнен ст.ст. 6.23, 6.24, 6.25, 14.3.1, 14.53, которые предусматривают административную ответственность за нарушение различных запретов и ограничений, установленных указанным законом[3].

Перечисленные статьи предусматривают ответственность за нарушение отдельных самостоятельных запретов в рассматриваемой области.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 20 ФЗ № 15 «Запрет продажи табачной продукции несовершеннолетним и несовершеннолетними, потребления табака несовершеннолетними, а также вовлечения детей в процесс потребления табака», запрещаются продажа табачной про-

---

[1] Начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России кандидат юридических наук, доцент. © *Иванова С.И., 2018.*

[2] Старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России кандидат юридических наук. © *Хаметдинова Г.Ф., 2018.*

[3] Федеральный закон от 21 октября 2013 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О рекламе» в связи с принятием Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // Российская газета. – 2013. – 23 окт.

дукции несовершеннолетним, а также несовершеннолетними, вовлечение детей в процесс потребления табака путем покупки для них либо передачи им табачных изделий или табачной продукции, предложения, требования употребить табачные изделия или табачную продукцию любым способом.

В названии статьи и в приведенном выше тексте нормы законодатель говорит о двух самостоятельных запретах: о запрете продажи табачных изделий несовершеннолетним и о запрете вовлечения несовершеннолетнего в потребление табака. За нарушение каждого запрета предусмотрена самостоятельная ответственность в ст. 14.53 КоАП РФ и ст. 6.23 КоАП РФ соответственно.

Понятие вовлечение законодателем раскрывается через способы совершения деяния, а именно покупка, передача, предложение или требование употребить табачные изделия или табачную продукцию любым способом.

Непосредственно продажа есть сделка по розничной купле-продаже, где есть две стороны – продавец и покупатель. В соответствии со ст. 454 ГК РФ особенности купли и продажи товаров отдельных видов определяются законами и иными правовыми актами. Такой порядок реализации табачных изделий предусмотрен ФЗ № 15. Соответственно, продавец, отпускающий табачное изделие несовершеннолетнему, нарушает установленный данным законом порядок реализации табачной продукции.

При этом на продавца возлагаются обязанности:

1) потребовать у покупателя документ, удостоверяющий его личность в случае возникновения у лица, непосредственно осуществляющего отпуск табачной продукции (продавца), сомнения в достижении лицом, приобретающим табачную продукцию (покупателем), совершеннолетия;

2) отказать покупателю в продаже табачной продукции, если в отношении покупателя имеются сомнения в достижении им совершеннолетия, а документ, удостоверяющий личность покупателя и позволяющий установить его возраст, не представлен.

Кроме того, в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака граждане обязаны заботиться о формировании у детей отрицательного от-

ношения к потреблению табака, а также о недопустимости их вовлечения в процесс потребления табака (п. 2 ч. 2 ст. 19 ФЗ № 15). Данная обязанность распространяется, в том числе и на продавца, реализующего табачные изделия.

Ответственность за нарушение порядка реализации табака предусмотрена ст. 14.53 КоАП РФ при этом для квалификации не имеет значения, был ли очевиден возраст покупателя, соответственно субъективная сторона может выражаться как в форме умысла, так и в форме неосторожности. По конструкции состав формальный, правонарушение считается оконченным с момента осуществления сделки розничной купли-продажи, т.е. с получения денег продавцом и передачи табачных изделий покупателю.

В свою очередь вовлечение в процесс потребления табака предполагает, что виновный осознанно вовлекает несовершеннолетнего в указанный процесс, то есть действует умышленно.

Объективная сторона вовлечения раскрывается содержанием ч. 1 статьи 20 ФЗ № 15, где сказано о запрете вовлечения несовершеннолетних в процесс потребления табака, то есть склонение их к потреблению табака такими способами, как:

– покупка для них табачных изделий или табачной продукции, то есть приобретение табачных изделий или табачной продукции на основании договора купли-продажи с последующей передачей их детям, то есть речь идет о третьих лицах, которые выступают в договоре купли-продажи покупателем, а не продавцом;

– передача табачных изделий или табачной продукции, то есть непосредственное личное вручением детям табачных изделий или табачной продукции. Речь идет о безвозмездной сделке, например, подарок, возможен обмен и т.п.;

– предложение употребить табачные изделия или табачную продукцию – уговор употребить табачные изделия или табачную продукцию без применения физического или психического насилия и угроз, в том числе путем обмана, обещания что-либо сделать в будущем и т.п.;

– требование употребить табачные изделия или табачную продукцию – это воздействие на психику несовершеннолетнего любым способом в целях принудить употребить табачные изделия, например, угрозой причинить вред здоровью самого ребенка, его родителям,

близким, любимому животному, непосредственным причинением вреда здоровью.

Перечень способов вовлечения за исключением требования употребить табачные изделия или табачную продукцию является исчерпывающим.

Таким образом, квалификация только по ст. 6.23 КоАП РФ за факт продажи табака в отношении продавца невозможна ввиду того, что существует самостоятельная ответственность по ст. 14.53 КоАП РФ. Квалификация действий продавца по ст. 6. 23 КоАП РФ возможна лишь по совокупности со ст. 14.53 КоАП РФ при наличии в деле доказательств, свидетельствующих о совершении действий, направленных на возбуждение у несовершеннолетнего желания употребить табачные изделия. Например, неоднократная продажа одному и тому же несовершеннолетнему, покровительство при реализации, личная заинтересованность, мнимая сделка, родственные отношения и иное.

Так, Кингисеппский городской суд (Ленинградская область) отменяя Постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации муниципального образования «Кингисеппский муниципальный район» Ленинградской области в отношении продавца за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.23 КоАП РФ, выразившегося в продаже несовершеннолетнему табачной продукции, прекратил производство по делу на основании пункта 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения, указав в своем решении, что материалы дела об административном правонарушении не содержат доказательств, свидетельствующих о совершении продавцом действий, направленных на возбуждение у несовершеннолетнего желания употребить табачные изделия[1].

Сложности в реализации ответственности за продажу табака несовершеннолетним обусловлены, прежде всего, подведомственностью ч. 3 ст. 14.53 КоАП РФ, определенной КоАП РФ органам, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка, т.е. территориальным органам Роспотребнадзора. Следует согласится с Е.А. Желонкиной, что такая

[1] Решение № 12-118/2016 от 6 октября 2016 г. // http://sudact.ru/regular (дата обращения 17.09.2018).

подведомственность привела к тому, что норма является «мертвой», поскольку органы Роспотребнадзора могут выявлять такие правонарушения в ходе плановых и внеплановых проверок, которые проводятся в силу действующего законодательства не так часто.

Поскольку, в соответствии со ст. 23.2 КоАП РФ и 23.49 КоАП РФ дела об административных правонарушениях по ст. 6.23 КоАП РФ и ст. 14.53 КоАП РФ подведомственны разным органам исполнительной власти, в материалах дела об административном правонарушении по ст. 6.23 КоАП РФ, предоставляемых на рассмотрение КДН и ЗП, должна содержаться информация о привлечении к ответственности по ст. 14.53 КоАП РФ и обоснование действий виновного по вовлечению несовершеннолетнего в процесс потребления табака.

Для повышения эффективности противодействия нарушениям рассматриваемых запретов, на наш взгляд необходимо совершенствовать законодательство в двух направлениях. Во-первых, изменить подведомственность ст. 14.53 КоАП РФ, передав ее на рассмотрения мировым судьям и наделив сотрудников ОВД полномочиями по составлению соответствующих протоколов. Во-вторых, расширить перечень способов вовлечения в процесс потребление табака, отнеся к ним систематическую продажу одному и тому же несовершеннолетнему табачных изделий.

Роль административного принуждения в защите права граждан на обращение

С.В. Калинина[1]

Практической формой выражения административно-правовой защиты права граждан на обращения выступает административное принуждение.

Государственное принуждение «представляет собой метод воздействия, состоящий в применении государственными органами и их должностными лицами установленных законом мер принуждения для преодоления правовой аномалии и позволяющий посредством правовых ограничений, лишений, обременении или ответных действий заставить обязанных лиц исполнять возложенные на них юридические обязанности и соблюдать установленные законом запреты, а также обеспечить правопорядок, безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз»[2].

М.И. Еропкиным утверждается, что «применение мер административного принуждения может иметь место при необходимости: привлечь к административной ответственности лицо, совершившее административный проступок; пресечь противоправное действие, прекратить нарушение административно-правовой нормы; предупредить правонарушение, обеспечить общественную безопасность при стихийных бедствиях или иных нарушениях обычного порядка жизни»[3]. И предлагает классифицировать их «в зависимости от способа обеспечения правопорядка, определяемого в свою очередь характером охраняемых отношений». Меры административного принуждения можно, по его мнению, «разделить на три группы: административные взыскания; меры административного пресечения; административно-

---

[1] Доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Калинина С.В., 2018.*

[2] Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

[3] Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения (Извлечение) // Избранные научные труды / М.И. Еропкин; под общ. науч. ред. А.П. Шергина, В.Г. Татаряна. М. : Эксмо, 2010. С. 77.

предупредительные меры (или меры административного обеспечения)»[1].

В.А. Тюрин и А.В. Куракин «исходя из целей использования, способов обеспечения правопорядка, специфики возникающих при этом правоотношений и особенностей применяемых мер административного принуждения», подразделяют административное принуждение на «четыре группы: меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры), меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения и административные взыскания»[2].

Использование этих мер отнесено к компетенции органов исполнительной власти и их должностных лиц, специально наделённых полномочиями рассматривать обращения граждан. Они реализуют средства административного принуждения в процессе своей деятельности без обращения в суд, руководствуясь нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и подзаконных нормативных актов[3].

Административное предупреждение играет важную роль в защите надлежащей реализации прав граждан. Большинство ученых-административистов сходны во мнении, что в их качестве выступает совокупность ограничений административно-правового характера и административно-побудительных действий в отношении того или иного физического, должностного и юридического лица[4].

При этом А.П. Коренев предлагает классифицировать меры предупреждения следующим образом: меры, которые применяются в целях предотвращения угрозы общественной и личной безопасности граждан, предотвращения наступления возможных нежелательных

---

[1] Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения (Извлечение) // Избранные научные труды / М.И. Еропкин; под общ. науч. ред. А.П. Шергина, В.Г. Татаряна. М.: Эксмо, 2010. С. 77.

[2] Тюрин В.А., Куракин А.В. Меры административного пресечения // Юрист. 2001. № 10.

[3] Например, Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 (ред. от 01.12.2016 г.) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

[4] Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М., 2008. С. 496; Коренев А.П. Административное право России : учебник: В 3-х ч. М., 1999. Ч. I. С. 198; и др.

или вредных последствий; меры, которые имеют целью предупредить правонарушение[1].

К административно-предупредительным мерам защиты права граждан на обращения можно отнести: проверку знаний уполномоченными должностными лицами нормативных правовых документов, устанавливающих порядок работы с обращениями граждан: проверку знаний уполномоченными должностными компьютерной грамотности при работе с электронными обращениями граждан, контроль вышестоящим должностным лицом текущего исполнения рассмотрения обращения гражданина и др.

Д.Н. Бахрах характеризует меры пресечения «как понуждение правонарушителя (гражданина или организации) к исполнению правовых обязанностей. Компетентный государственный орган или должностное лицо принимает необходимые меры для того, чтобы прекратить противоправное поведение, угрожающее общественным интересам, лишить нарушителя возможности совершить нарушения. Меры пресечения применяются для того, чтобы не допустить новых, предотвратить вредные последствия правонарушений, обеспечить условия для применения наказания и восстановительных мер»[2]. Т.И. Козырева отмечает, что меры административного пресечения – это такие меры административного воздействия, которые «применяются в целях пресечения длящихся и предотвращения новых административных правонарушений, наступления вредных последствий, а также обеспечения возможности применения административного наказания»[3].

В отношении вопросов административно-правовой защиты права граждан на обращение это может быть, например, отстранение от работы с обращениями сотрудника органа государственной власти или органа местного самоуправления, передача его полномочий другому сотруднику и пр.

Под принудительными мерами административно-процессуального обеспечения, по мнению А.И. Каплунова, следует понимать установленные административно-процессуальными нормами способы,

---

[1] Коренев А.П. Административное право России : учебник: В 3-х ч. М., 1999. Ч. I. С. 199–200.

[2] Бахрах Д.Н. Меры административного пресечения // Административная ответственность и гарантии ее законности : сборник. Пермь, 1969. С. 22–23.

[3] Козырева Т.И. Административная ответственность в СССР. М. : ВЮЗИ, 1973. С. 16.

приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, подозреваемого в совершении правонарушения, в рамках производства по делу об этом правонарушении и направленные на обнаружение орудий и предметов правонарушений, установление личности нарушителей, обнаружение, закрепление и приобщение к делу доказательств и создание иных условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела в целях реализации норм материального права, устанавливающих ответственность главным образом за административные правонарушения, а также для реализации некоторых иных административно-правовых санкций. Они включают в свой состав: 1) меры, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении; 2) меры, направленные на получение доказательств; 3) меры, обеспечивающие исполнение вынесенного по делу решения[1].

Административные наказания (взыскания) являются частью административного принуждения. В ст. 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) определено, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

В настоящее время ст. 5.59 КоАП РФ для должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которых возложено осуществление публично значимых функций установлена ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан в виде административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Также, частью 1 ст. 2.5 КоАП установлен исчерпывающий перечень военнослужащих, граждан, призванных на военную службу, и лиц, имеющих специальные звания, которые за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП, несут не административную, а дисциплинарную ответственность.

---

[1] Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

По нашему мнению меры административного принуждения играют немаловажную роль в защите права граждан на обращение. Применение данных мер во многом способствует повышению уровня ответственности уполномоченных должностных лиц к выполнению возложенных на них обязанностей по рассмотрению обращений граждан, своевременному принятию результативных решений и их исполнению.

Побои в отношении близких лиц

М.А. Капкова[1]

С момента принятия Уголовного кодекса Российской Федерации[2] до 2016 года побои в Российской Федерации считались общественно опасными и уголовно наказуемыми деяниями. Гуманизация и либерализация уголовного законодательства в нашей стране повлекла замену уголовной ответственности за правонарушения небольшой тяжести административной ответственностью, в том числе в отношении состава побоев.

Первый этап декриминализации состава побоев произошел в 2016 году, когда Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности»[3], Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[4] был дополнен ст. 6.1.1. «Побои», согласно нормам которой к административно наказуемым деяниям были отнесены действия по нанесению побоев, иные насильственные действия, причинившие физическую боль, но не повлекшие последствия, указанные в ст. 115 УК РФ, если эти действия не содержали уголовно на-

---

[1] Адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Капкова М.А., 2018.*

[2] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.

[3] Российская газета. – 2016. – № 149.

[4] Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I), ст. 1.

казуемого деяния. Уголовно наказуемыми остались только побои и насильственные действия, причинившие физическую боль, совершенные в отношении близких родственников, либо и хулиганских побуждений, по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, а также совершенные лицом, подвергнутым административному наказанию по ст. 6.1.1 КоАП РФ.

Второй этап декриминализации побоев произошел в 2017 году, когда был принят Федеральный закон от 7 февраля 2017 г. № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации»[1]. В соответствии с изменениями, принятыми указанным федеральным законом, диспозиция статьи 116 Уголовного кодекса Российской Федерации была изменена, а именно, из числа преступлений исключены побои в отношении близких лиц, вследствие чего такой вид противоправных действий переведен из категории уголовно-наказуемых в административно-наказуемые, за исключением случаев, когда побои нанесены лицом, уже ранее подвергнутым за аналогичное деяние административному наказанию.

Точки зрения правоведов, практиков, криминалистов и общественности к декриминализации побоев в семье разделились. Некоторые выступили «за» декриминализацию семейных побоев с указанием на то, что такие изменения защитят нарушителей от слишком жестокого наказания за бытовые ссоры, другие – выступили «против», обосновывая такую точку зрения увеличением фактов семейного насилия в связи с безнаказанностью.

По нашему мнению, нельзя однозначно ответить на вопрос относительно обоснованности декриминализации семейных побоев.

Рассмотрим понятие побоев в отношении близких лиц.

Исходя из общего понятия побоев и определения близких лиц, ранее содержащегося в примечании к ст. 116 УК РФ в редакции № 155 от 19 декабря 2016 г., побои в отношении близких лиц можно определить в качестве насилия с причинением поверхностных повреждений, совершенного в отношении супруга, супруги, родителей, детей, усыновителей, усыновленных (удочеренных) детей, родных братьев и сес-

[1] Российская газета. – 2017. – № 30.

тер, дедушек, бабушек, внуков, опекунов, попечителей, а также лиц, состоящих в свойстве с лицом, совершившим такие противоправные действия, или лиц, ведущих с ним общее хозяйство.

Исследователи, выступающие «против» декриминализации побоев в отношении близких лиц, считают, что правонарушители в большинстве случаев остаются безнаказанными, поскольку если человек не был привлечен к ответственности за нанесение побоев, то осознание того, что ему грозит не уголовное, а административное наказание, не остановит его перед насилием.

Заместитель директора национального центра по предотвращению насилия Андрей Синельников отмечает, что «чувство безнаказанности приводит к усилению агрессии. Побои в семье – это не единичный эпизод, это серия эпизодов, и раз за разом они становятся жестче»[1].

По мнению главы проекта «Насилию.нет» Анны Ривиной, декриминализация побоев в отношении близких лиц привела к тому, что побои, которые влекут негативные последствия для физического и психологического здоровья человека, оцениваются так же, как неправильная парковка или курение в местах, где оно запрещено[2].

Эксперты, работающие с жертвами насилия в семье, также отмечают, что декриминализация ухудшила ситуацию, поскольку наличие уголовной ответственности за семейные побои было хоть какой-то сдерживающей мерой для тех лиц, которые склонны к насилию в отношении родственников. Более того, поскольку административная ответственность за побои в отношении близких лиц предусматривает наложение штрафа, то такой штраф касается не только виновного, но и всей его семьи, в связи с чем пострадавшие не обращаются в правоохранительные органы[3].

Другие исследователи не соглашаются с мнениями специалистов в области уголовного права и представителей общественности, выступивших против декриминализации побоев в отношении близких лиц.

---

[1] Холмогорова В. Несильно бить – законно // РБК. – 2017. – № 013 (2510) (2601).

[2] Казарина Т., Махмутова О. Ударить нельзя судить: мнения за и против декриминализации семейных побоев [Электронный ресурс]. // URL: https://tass.ru/obschestvo/ 3971405.

[3] Замахина Т. Госдума отменила уголовное наказание за побои в семье // Российская газета. – 2017. – № 7184.

Правоведы отмечают, что декриминализация побоев в отношении близких лиц обеспечивает реальную защиту жертв насилия, в том числе и домашнего, исходя из следующего вывода. Поскольку уголовно-наказуемыми побои признавались преступлением небольшой тяжести и относились к категории дел частного обвинения, потерпевший только самостоятельно мог обратиться в правоохранительные органы. Необходимость самому выступать в роли обвинителя пугал потерпевших, в связи с чем они отказывались обращаться за защитой своих прав или отказывались от обвинения. Признание побоев административным правонарушением упростило порядок привлечения к ответственности правонарушителей, сейчас потерпевшему достаточно сообщить о правонарушении в правоохранительные органы, более того правоохранительные органы обязаны самостоятельно привлечь к ответственности, подвергнуть административному аресту лицо, нанесшее побои, по сообщениям третьих лиц в отсутствие заявления от потерпевшего[1].

Вторым положительным моментом декриминализации побоев в отношении близких лиц является быстрота рассмотрения административных дел о нанесении побоев по сравнению с уголовными делами. Причина оперативности административного производства в законодательном установлении сжатых сроков на возбуждение и рассмотрение дела об административном правонарушении и в отсутствии многочисленных процессуальных формальностей, которые установлены Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации[2].

Спикер Госдумы Вячеслав Володин отмечает, что после первого этапа декриминализации побоев 2016 года, сложилась ситуация, при которой конфликт в семье приводил к привлечению одного из членов семьи к уголовной ответственности, в то время как при возникновении аналогичной ситуации с соседом, правонарушитель привлекался к административной ответственности. Таким образом, отмечалось неравное положение членов семьи, давление на семью[3].

---

[1] Ханова И.В. Декриминализация побоев: за и против // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 31. С. 1361–1365.

[2] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

[3] Замахина Т. Володин объяснил, почему Госдума декриминализует семейные побои // Российская газета. 2017. № 7477.

Аналогичное мнение высказывает автор законопроекта Ольга Баталина: «сложилась ситуация, когда закон исходит из того, что родная мать для собственного ребенка опаснее, чем чужие дяди»[1].

По мнению Анны Кисличенко, члена Общественного совета по защите семьи при полпреде президента в ЦФО, потерпевшие не всегда хотят, чтобы их защита повлекла лишение свободы для близкого человека[2].

Кроме того, декриминализация побоев в отношении близких лиц разрешила проблемную ситуацию, которая возникала в случае обоюдной драки и обоюдного нанесения побоев. Если раньше, при уголовном разбирательстве один из нарушителей становился подозреваемым (обвиняемым), а другой – потерпевшим, в зависимости от того, кто первый обратился в суд с заявлением о возбуждении дела частного обвинения, то с переводом побоев в состав административных правонарушений, в рассматриваемом случае наказание за нанесение побоев в виде административного ареста или штрафа назначается обоим участникам драки[3].

И.В. Ханова отмечает, что административная ответственность за побои в отношении близких лиц направлена на предупреждение виновных о том, что при повторном совершении правонарушения, им будет грозить уголовное наказание, в связи с чем декриминализация побоев направлена на предотвращение правонарушений, совершаемых излишне активными и агрессивными членами общества. Если правоохранительные органы смогут правильно использовать изменения, внесенные в законодательство, относительно побоев в отношении близких лиц, то декриминализация побоев сможет стать действенным инструментом пресечения и профилактики этого правонарушения[4].

Рассмотрев мнения исследователей, высказанные «за» и «против» декриминализации семейных побоев, следует отметить, что в

---

[1] Госдума приняла во втором чтении законопроект о декриминализации побоев в семье [Электронный ресурс]. // URL: https://tass.ru/obschestvo/3969852.

[2] Козкина А., Швец Д. «Близкие лица». Госдума отменила уголовное наказание за побои в семье [Электронный ресурс]. // URL: https://zona.media/article/2017/27/01/116.

[3] Вишнякова Н.В. Побои в отношении близких лиц: проблемы квалификации и целесообразности уголовной ответственности [Электронный ресурс]. // URL: http://www.law-tech.ru/journal/articles/16135

[4] Ханова И.В. Декриминализация побоев: за и против // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 31. С. 1361–1365.

декриминализации видится больше положительных последствий, однако точные ответы на вопросы о целесообразности такого изменения в уголовном и административном законодательстве Российской Федерации сможет дать только время.

О праве сотрудников полиции на «применение огнестрельного оружия» как способе принудительного воздействия, предусмотренном ФЗ «О полиции»

А.И. Каплунов[1]

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», предоставляя сотрудникам полиции право на «применение огнестрельного оружия», в том числе огнестрельного оружия ограниченного поражения, не раскрывает содержания данного правомочия с точки зрения его характеристики как силового способа принудительного воздействия на лицо, совершающее общественно опасное деяние, либо в отношении транспортного средства или животного.

Между тем к числу «новелл» Федерального закона «О полиции» в этой части можно отнести следующие:

1) из закона о полиции исчез уже ставший привычным и понятным для сотрудников милиции, а ныне сотрудников полиции термин «использование» огнестрельного оружия, введённый законом о милиции в 1991 году;

2) введён термин «служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения» и установлены случаи его применения сотрудниками полиции.

Для того, чтобы уяснить суть и значение данных изменений в правилах применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия обратимся к характеристике данной специальной меры административного пресечения как способа принудительного воздействия сточки зрения его содержания (технических характеристик), целевого назначения и оснований использования.

---

[1] Профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России**,** доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации. © *Каплунов А.И., 2018.*

1. Для характеристики способа принудительного воздействия огнестрельным оружием, раскрывающего содержание данной меры пресечения, законодатель употребляет термин «применение», который является универсальным и не отражает отмеченных особенностей реализации данного способа воздействия в каждом из перечисленных в законе случаев.

В отличие от российского закона «О полиции», «разъясняя значение термина «применение» огнестрельного оружия, молдавский Закон «О полиции» определяет его как «производство прицельного выстрела», литовский закон – как «целенаправленный выстрел». А в постановлении, закрепляющем полномочия китайской народной полиции по применению огнестрельного оружия и предупредительных средств, прямо указывается на то, что «народная полиция при осуществлении служебных обязанностей может открыть огонь»[1] (подчёркнуто мною – А.К.)»[2].

Приведённые формулировки свидетельствуют о том, что, «закрепляя право на применение огнестрельного оружия и учитывая его конструктивные особенности[3], законодатель имеет в виду право на «применение силы огнестрельного оружия»[4], т.е. его поражающих свойств как огнестрельного оружия, а, следовательно, **право на выстрел**. Такое понимание прямо вытекает из самой сущности данной меры как меры непосредственного (контактного) принуждения»[5].

В Законе «О милиции» действия с оружием в случаях, аналогичных случаям, перечисленным в части 1 статьи 23 ФЗ «О полиции», именовались как «применение» огнестрельного оружия (прицельный выстрел в человека), а в случаях, аналогичных случаям, перечисленным в части 3 статьи 23 ФЗ «О полиции», именовались как «использо-

---

[1] Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. М. : Прогресс, 1984. С. 437.

[2] Каплунов А.И. Правовые основы применения и использования сотрудниками милиции огнестрельного оружия : учебное пособие. СПб. : Санкт-Петербургская высшая школа МВД России, 1997. С. 8.

[3] В абзаце 1 части 1 статьи 1 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» огнестрельное оружие определяется как «оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда».

[4] Мемнонов А. О применении оружия // Административный вестник. – 1928. – № 4. – С. 29.

[5] Каплунов А.И. Правовые основы применения и использования сотрудниками милиции огнестрельного оружия : учебное пособие. С. 9.

вание» огнестрельного оружия (выстрел по иным объектам), что было вполне оправдано, с точки зрения разграничения терминологии для характеристики указанных способов воздействия при производстве выстрела в зависимости от направленности и цели выстрела, а также его последствий.

В первой группе случаев (ч. 1 ст. 23, при применении) «защита (пресечение) осуществляется в форме контрнападения в целях выведения самого нападающего (задерживаемого) лица из строя, т.е. приведения его путём причинения огнестрельного ранения в беспомощное состояние или даже лишения его жизни для того, чтобы тем самым сделать физически невозможным дальнейшее продолжение им противоправных действий»[1].

Во второй группе случаев (ч. 3 ст. 23, при использовании) «выстрелы … производится для повреждения транспортного средства, поражения животного, предупреждения о намерении использовать поражающие свойства огнестрельного оружия, подачи сигнала тревоги»[2] или вызова помощи, «таким образом, нейтрализация опасности, возникшей для охраняемых законом общественных отношений, предполагается без нанесения телесных повреждений человеку»[3].

Несмотря на принципиальную разницу между способами воздействия оружием в случаях, перечисленных в части 1 и части 3 статьи 23 ФЗ «О полиции» термин «использование» ныне слит с понятием «применение оружия». Как справедливо отмечают С.Ф. Милюков и А.В. Никуленко, «тем самым стирается значимая грань между производством выстрелов на поражение и прочим использованием оружия, не имеющего такой цели, что чрезвычайно важно для решения вопросов уголовной ответственности за неправомерное причинение вреда гражданам, государству и юридическим лицам»[4].

Все иные допускаемые законом действия с огнестрельным оружием – обнажение, приведение в боевую готовность, предупреждение

---

[1] Каплунов А.И. Правовые и тактические основы применения милицией огнестрельного оружия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Академия МВД России, 1994. С. 10-11.

[2] Там же. С. 11.

[3] Там же.

[4] Милюков С., Никуленко А. Силовое противодействие преступному поведению: анализ модернизации нормативной базы // Уголовное право. – 2012. – № 6. – С. 41-42.

о намерении применить оружие (словесные с демонстрацией оружия, но без производства предупредительного выстрела) – применением оружия по смыслу статей 19, 23 и 24 ФЗ «О полиции» не являются.

Если табельное огнестрельное оружие употребляется в качестве предмета для нанесения ударов (без производства выстрела), т. е. в качестве подручного средства, то такой способ воздействия табельным оружием, с точки зрения закона о полиции будет являться применением подручного средства.

Нельзя расценивать в качестве применения оружия как меры административного принуждения производство любого выстрела из табельного огнестрельного оружия, поскольку закон о полиции допускает его применение только в строго определённых случаях. «Сотрудник полиции имеет право на применение … огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы)», – говорится в ч. 1 ст. 18 ФЗ «О полиции», – «в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

Представляется, что в закон о полиции необходимо вернуть термин «использование» огнестрельного оружия и дополнить статью 23 ФЗ «О полиции» нормами-дефинициями, раскрывающими понятия «применение» и «использование» огнестрельного оружия как мер административного принуждения в следующей редакции:

«применением огнестрельного оружия является производство сотрудником полиции, в случаях, перечисленных в части 1 статьи 23 ФЗ «О полиции» прицельного выстрела из огнестрельного оружия на поражение посягающего (задерживаемого) с соблюдением установленного порядка и требований уголовного законодательства о необходимой обороне или задержании лица, совершившего преступление, либо крайней необходимости».

«использованием огнестрельного оружия является производство сотрудником полиции выстрела из огнестрельного оружия в случаях, перечисленных в части 1 и 3 статьи 23 ФЗ «О полиции» без намерения причинить ранение человеку, с соблюдением установленного порядка и требований уголовного законодательства о необходимой обороне или задержании лица, совершившего преступление, либо крайней необходимости.

2. Наряду с огнестрельным оружием часть 4 статьи 23 ФЗ «Об оружии» предоставляет сотруднику полиции право применять «служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения».

Понятие «огнестрельное оружие ограниченного поражения» закреплено в абзаце 13 части 1 статьи 1 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», который был введён Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия». Согласно данной норме-дефиниции, «огнестрельное оружие ограниченного поражения – короткоствольное оружие и бесствольное оружие, предназначенные для механического поражения живой цели на расстоянии метаемым снаряжением патрона травматического действия, получающим направленное движение за счёт энергии порохового или иного заряда, и не предназначенные для причинения смерти человеку».

Как видно из определения, в данном оружии используется *патрон травматического действия*, т. е. «устройство, предназначенное для выстрела из … огнестрельного оружия ограниченного поражения, объединяющее в одно целое при помощи гильзы средства инициирования, метательный заряд и метаемое снаряжение травматического действия и не предназначенное для причинения смерти человеку».

К числу *патронов травматического действия* может быть отнесён находящийся на вооружении органов внутренних дел 23 мм патрон с резиновой пулей «Волна-Р» (ранее входил в перечень специальных средств), в котором метаемым снаряжением травматического действия является резиновая пуля. Средством доставки данного метаемого снаряжения травматического действия является 23 мм карабин специальный КС-23, который входит в перечень видов огнестрельного оружия и применяется, как правило, при проведении специальных операций.

В соответствии с частью 2 статьи 18 ФЗ «О полиции», перечень состоящих на вооружении полиции специальных средств, огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов устанавливается Правительством Российской Федерации. В соответствующем акте Правительства, которым установлен указанный перечень огнестрельного оружия и патронов к нему, содержится исчерпывающий перечень ви-

дов огнестрельного оружия ограниченного поражения, состоящих на вооружении полиции. В открытом доступе данный акт Правительства отсутствует

В соответствии с частью 4 статьи 23 ФЗ «О полиции», сотрудник полиции имеет право применять «служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения во всех случаях, предусмотренных частями 1 и 3 настоящей статьи, а также в случаях, предусмотренных пунктами 3, 4, 7 и 8 части 1 статьи 21 настоящего Федерального закона». В дополнение к случаям применения огнестрельного оружия, служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения применяется также в следующих случаях:

«3) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;

4) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться; ...

7) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

8) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций».

Описанные в указанных случаях признаки противоправного и общественно опасного поведения свидетельствуют о расширении возможности применения сотрудником полиции служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, по сравнению со случаями применения огнестрельного оружия, предусмотренными частями 1 и 3 статьи 23 ФЗ «О полиции».

Регламентируя право сотрудников полиции на применение служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, ФЗ «О полиции» определил только перечень случаев его применения. Специальной нормы, устанавливающей запреты на его применение, в данном федеральном законе нет.

По мнению разработчиков ФЗ «Об оружии», «данный вид огнестрельного оружия имеет существенные особенности. С одной стороны, это разновидность огнестрельного оружия, а значит: а) его применение сотрудниками полиции регулируется статьёй 23 Закона о поли-

ции, предусматривающей в числе прочих ряд запретов (части 5, 6 статьи 23); б) сотрудник полиции, имеющий при себе огнестрельное оружие ограниченного поражения, пользуется гарантиями личной безопасности вооруженного сотрудника полиции (статья 24 Закона о полиции). С другой стороны, огнестрельное оружие ограниченного поражения имеет некоторое сходство со специальными средствами, состоящими на вооружении полиции, и поэтому может применяться в случаях, предусмотренных пунктами 3, 4, 7 и 8 части 1 статьи 21 Закона о полиции»[1].

Если быть более точным, то его сходство со специальными средствами состоит в том, что метаемое из огнестрельного оружия ограниченного поражения за счёт энергии порохового или иного заряда «снаряжение патрона травматического действия» (а именно, резиновая пуля), превращает его в огнестрельное оружие, которое, как сказано в ФЗ «Об оружии», не предназначено «для причинения смерти человеку». Именно поэтому оно может применяться в указанных случаях, устанавливающих основания для применения специальных средств.

Позиция разработчиков ФЗ «О полиции» о распространении запретов, установленных для применения огнестрельного оружия, которое согласно классификации видов оружия, данной в ст. 2 ФЗ «Об оружии», является «боевым ручным стрелковым», и огнестрельного оружия, являющегося «служебным» ограниченного поражения (нелетальным), является спорной. Она в большей степени защищает интересы правонарушителя, а не законопослушных граждан.

Решающее значение в вопросе о наличии запретов на применение служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, на мой взгляд, должны иметь не конструктивные особенности «средства доставки», которое является «огнестрельным», а особенности «метаемого снаряжения», которое обладает всего лишь «травматическим действием». К сожалению, чёткого ответа на данный вопрос сам ФЗ «Об оружии» не даёт.

Учитывая поражающие способности служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, целесообразно на применение данного оружия распространить только запреты, установленные для при-

[1] Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М. : «Проспект», 2012. С. 422.

менения специальных средств и, соответственно, часть 4 статьи 23 ФЗ «О полиции» дополнить ещё одним абзацем, следующего содержания:

«На применение служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения распространяются запреты, установленные частью 1 статьи 22 настоящего Федерального закона».

Законность, как основной принцип административных правоотношений в деятельности ОВД Республики Казахстан

А.В. Карпекин[1]***,***
В.В. Мишковская[2]

Вопрос об обеспечении прав человека во взаимоотношениях индивидуумов и социума фактически возник одновременно с возникновением самого права. Причем во все периоды и во всех типах общественных формаций он ассоциировался с такими понятиями, как справедливость и законность.

Как отметил в своем Послании народу Казахстана Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев «Третья модернизация Казахстан: глобальная конкурентоспособность» от 31 января 2017 года «Казахстан – молодое, многонациональное, уверенное в своем будущем, динамично развивающееся государство! Мы прошли 25-пятилетний путь становления. В следующие 25-ть лет нас ожидают еще более высокие рубежи. Собрав богатый уникальный опыт в создании государства, мы вступили в новый этап. Уверен, какие бы трудности не встретили нас впереди, мы их преодолеем. Наша главная сила – в единстве. Мы превратим Казахстан еще в более процветающую страну для наших потомков!»[3].

В связи с этим высказыванием Президента страны, возникающие правоотношения в современном казахстанском обществе постоянно

---

[1] Заведующий кафедрой государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин канндидат юридических наук, доцент полковник полиции МВД РК в отставке. © *Карпекин А.В., 2018.*

[2] Доцент кафедры педагогики и теории управления магистр права подполковник полиции МВД РК. © *Мишковская В.В., 2018.*

[3] Подробнее см.: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» от 31 января 2017 г.

подвергаются изменениям, а нормативно-правовая база их регулирующая, нуждается в систематическом совершенствовании с учетом реалий сегодняшнего дня.

Немаловажно при этом, что в большинстве нормативно-правовых актов права и свободы человека рассматриваются как некоторая изначальная ценность, присущая ему как разумному существу, так сказать, от рождения и независимо от его расовой принадлежности, вероисповедания, социального положения и т.п.[1]. Что же касается того, как в том или ином государстве обеспечиваются данные права, то по этому показателю оценивается уровень его демократизма и прогрессивности юридической надстройки.

Реализация указанных категорий составляет такое правовое явление, как законность. Поэтому считаем необходимым рассмотреть, не претендуя на всесторонность, такую правовую категорию, как законность. Большая группа ученых определяет законность как строгое, неуклонное соблюдение, исполнение норм права всеми участниками общественных отношений.

Это определение отражает весьма существенные черты и свойства законности. Лучшее свидетельство тому – почти дословное включение данной формулировки в другие дефиниции законности.

На наш взгляд, из приведенной совокупности стоит особенно выделить позицию Х.Ю. Ибрагимова, который разумеет под законностью «наличие совокупности правовых актов, регулирующих поведение субъектов во всех сферах государственного управления».

В некоторых работах прямо оговаривается, что содержанием законности является не само исполнение законов, не деятельность по их осуществлению, а соответствие этой деятельности закону. Отдавая должное данной позиции, нам представляется, что вряд ли можно признать достаточно удачным определение, которое требует подобных оговорок.

Так, А.А. Таранов утверждает, что «законность можно определить как систему требований по обеспечению всеобщности государственной воли с помощью нормативных правовых актов и их неукоснительного исполнения и применения».

---

[1] Парижская хартия для новой Европы. Новая эра демократии, мира и единства. // Правда. – 1990. – 22 нояб.

Эти определения, на наш взгляд, отражают узловые рубежи законности, подчеркивают ее особую значимость и актуальность в современных условиях, т.к. согласуются с Конституцией РК, которая закрепляет принципы законности и требования соблюдать Конституцию и законы Республики Казахстан всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами.

Другие ученые, чтобы подчеркнуть реальность законности, в ряде определений раскрывают ее сущность через категорию «режим». Законность рассматривается как устойчивый общественный (или правовой) режим, характеризующийся всеобщим, строгим исполнением правовых норм.

Таким образом, все предложенные нами варианты определения законности расписывают ее как свойство правовой деятельности участников общественных отношений. Причем первое относит это свойство к самой деятельности; второе говорит, о свойствах модели этой деятельности; третье уделяет главное внимание результату, когда соответствие закону становится общим свойством всех (или большинства) действий и образует в этой связи режим общественной жизни.

Анализ приведенных определений законности свидетельствует о том, что все они отражают реально существующие черты и свойства этого сложного и многогранного социального явления. Однако отсюда вытекает и общий недостаток указанных дефиниций – каждая из них не отражает тех черт законности, которые включены в другие определения.

В данной связи конструктивной, по нашему мнению, представляется позиция ряда ученых, указывающих на то, что, вырабатывая понятие законности, нельзя противопоставлять такие категории, как «принцип», «требование», «режим», поскольку все они отражают различные свойства законности – сложного социально-политического явления.

Однако создание комплексного определения законности путем механического соединения разноплановых дефиниций, на наш взгляд, не решает имеющихся проблем. На наш взгляд, законность необходимо рассматривать как принцип, который распространяется и на всех субъектов административных правоотношений.

Косвенно об этом идет речь в высказывании проф. Е.О. Тузельбаева, который пишет: «Предметом постоянной заботы и внимания является соблюдение законности во внешней административной деятельности полиции».

Исходя из анализа различных точек зрения ученых административистов, в части определения понятия института законности в юридическом пространстве, несомненный интерес вызывает его рассмотрение как обязательного элемента административных правоотношений деятельности ОВД.

В заключении отметим, что на сегодняшний день различие в фактическом материальном наполнении понимания принципа законности в каждой из отраслей национального права Казахстана проявляется все больше и больше. И как показывает анализ нормативно-правовых актов страны и практической деятельности ОВД РК, причин тому две. Первая заключается в поиске новой доктрины понятия законности, вторая – во все большем вторжении в наше правосознание формально-нормативного толкования теории права и как следствие – этого замена традиционной теории законности теорией необходимости соблюдения должной законной процедуры.

К вопросу об освобождении от административной ответственности за административные правонарушения в предпринимательской и финансовой сферах

Д.В. Карпухин[1]

На протяжении последних десятилетий в России активно развивается предпринимательская среда, которая является весьма чувствительной не только к складывающейся конъюнктуре рыночных отношений, но и к формирующимся политико-правовым реалиям. Последние воплощаются в принятии многочисленных нормативно-правовых актов, которые направлены как на содействие развитию предпринимательства в России, так и на принятие мер административно-правового

[1] Доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации кандидат исторических наук, доцент.
© Карпухин Д.В., 2018.

и уголовно-правового характера, субъектами которых выступают граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность.

В настоящее время глава 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» содержит обширный перечень составов административных деликтов, содержащих штрафные санкции за совершенные противоправные деяния. Следует отметить, что, несмотря на то, что действующий КоАП РФ на формально-юридическом уровне не считает административное правонарушение общественно-опасным деянием и не предусматривает градации административных правонарушений по степени общественной опасности, размеры штрафных санкций варьируют в зависимости от конкретных составов противоправного деяния, сформулированного в частях соответствующих статей.

Так, например, ст. 14.1. (Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии), предусматривает наложение) КоАП предусматривает наказание в виде штрафа для физического лица за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в размере от пятисот до двух тысяч рублей (часть 1).

Осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательна влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до двух тысяч пятьсот рублей; на должностных лиц – от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей (часть 2). При этом по указанной части данной статьи на субъектов административного правонарушения может быть также наложено наказание в виде конфискации изготовленной продукции, орудий производства и сырья.

Максимально жёсткая штрафная санкция по ст. 14.1 предусмотрена по части 4, в соответствии с которой осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), влечет наложение административного штрафа на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в размере от четырех тысяч до восьми тысяч рублей; на должно-

стных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Таким образом, констатируемая тенденция расширения наказательного потенциала КОАП РФ, выразившаяся во введении новых составов административных правонарушений, затрагивающих предпринимательскую деятельность, делает актуальным постановку вопроса о «контррепрессивных мерах» административно-правового характера, направленных на стимулирование предпринимательской активности среди населения.

Следует отметить, наметившуюся позитивную тенденцию введения в КоАП РФ правовых предписаний, структурированных в форме примечаний к соответствующим статьям, в которых излагаются условия освобождения от административной ответственности. Так, в соответствии с Федеральным законом от 08.06.2015 № 140-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были введены примечание к ст. 14.1 КоАП РФ, в соответствии с пунктом 2 которых лицо освобождается от административной ответственности при выявлении факта совершения им действий (бездействия), содержащих признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.1 КоАП РФ или, при условии, если это лицо является декларантом или лицом, информация о котором содержится в специальной декларации, поданной в соответствии с Федеральным законом «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и если такие действия (бездействие) связаны с приобретением (формированием источников приобретения), использованием либо распоряжением имуществом и (или) контролируемыми иностранными компаниями и (или) с совершением валютных операций и (или) зачислением денежных средств на счета (вклады), информация о которых содержится в специальной декларации.

Следует отметить, что правовое предписание, сформулированное в примечании к статье 14.1 КоАП РФ, может быть применено к ряду составов административных правонарушений, сформулированных в главе 15 КоАП РФ, которая устанавливает административные составы

правонарушений в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг.

Так, под действие указанного правового предписания подпадают составы административных правонарушений, предусмотренных следующими статьями:

ст. 15.1. КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за нарушение порядка работы с денежной наличностью, ведения кассовых операций и использования специальных банковских счетов;

ст. ст. 15.3–15.5 КоАП РФ, которые содержат составы административных правонарушений, за посягательства на установленные сроки постановки на учёт в налоговые органы, открытии и закрытии счетов в кредитных организациях, нарушении срока предоставления налоговой декларации (расчёта по страховым взносам);

ст. 15.6. КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля;

ст. 15.11. КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, включая бухгалтерскую (финансовую) отчётность;

ст. 15.25. КоАП РФ, формулирующей составы административных правонарушений за нарушение валютного законодательства и актов органов валютного регулирования.

По сути, правовому предписанию, сформулированному в пункте 2 примечаний к статье 14.1 КоАП РФ, содержащему основания освобождения от административной ответственности, придан универсальный характер, который позволяет избежать административного преследования по составам административных правонарушений, устанавливающих административную ответственность в финансовой сфере.

Однако, наряду с основаниями освобождения от административной ответственности, которые распространяются на несколько составов административных правонарушений, в примечаниях КоАП РФ сформулированы основания освобождения от административной ответственности, которые применимы только к конкретным административным правонарушениям.

Так, пункт 2 примечаний к статье 15.11 КоАП РФ устанавливает дополнительные основания освобождения должностных лиц от административной ответственности по сформулированным в ней составам административных правонарушений.

К их числу относятся:

во-первых, представление уточненной налоговой декларации и уплата на ее основе неуплаченной суммы налога (сбора) вследствие искажения данных бухгалтерского учета с уплатой пеней в соответствии с требованиями статьи 81 Налогового кодекса Российской Федерации;

во-вторых, устранение ошибки в установленном порядке до утверждения бухгалтерской (финансовой) отчетности в порядке, установленном законодательстве Российской Федерации.

Кроме того, специфические основания освобождения от административной ответственности предусмотрены примечаниях к ст. 14.5 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за отсутствие информации либо неприменения контрольно-кассовой техники при реализации товаров, выполнение работ либо оказание услуг.

В соответствии с примечаниями к указанной статье, для освобождения от административной ответственности по составам, предусмотренным частями 2, 4, 6 указанной статьи при выполнении в совокупности следующих условий:

– добровольном заявлении в налоговый орган в письменной форме о неприменении им контрольно-кассовой техники в установленных законодательством случаях;

– отсутствии у налогового органа соответствующих сведений и документов о совершенном административном правонарушении;

– признания представленных сведений и документов достаточными для установления события административного правонарушения.

Примечания к статье 14.32 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий по координации экономической деятельности также содержат примечания, устанавливающие основания освобождения от административного преследования по составам администра-

тивных правонарушений, предусмотренных частями 1–4, 6 и 7 указанной статьи.

Следует отметить, что примечания к указанной статье, устанавливающие основания освобождения от административной ответственности, идентичны по содержанию аналогичным основаниям, предусмотренным ст. 14.5 КоАП РФ охватывают:

1) добровольное заявление в антимонопольный орган о заключении недопустимого соглашения, в соответствии с антимонопольным законодательством или совершения недопустимых согласованных действий;

2) отсутствие у антимонопольного органа соответствующих сведений и документов о совершенном административном правонарушении;

3) признания представленных сведений и документов достаточными для установления события административного правонарушения.

Кроме того, лицо должно отказаться или лицо отказалось от участия в соглашении либо от реализации согласованных действий и первым выполнить вышеуказанные условия, сформулированные в примечаниях к рассматриваемой статье.

Таким образом, сопоставление оснований освобождения от административной ответственности, по составам административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 14.5, 14.32 КоАП РФ, свидетельствует о типологическом сходстве оснований освобождений от административной ответственности, в основе которых лежат как юридические факты, так и процессуальная оценка представленным доказательствам, позволяющим констатировать событие административного правонарушения.

Таким образом, можно выделить несколько приемов структурирования правовых предписаний, устанавливающих основания освобождения от административного преследования по ряду составов административных правонарушений в предпринимательской и финансовой сферах.

Суть первого заключается в структурировании правовых предписаний, содержащихся в примечания к одной из норм, но распространяющихся на другие составы административных правонарушений. Данные предписания носят ссылочный характер.

Второй приём заключается в структурировании правовых предписаний, содержащихся в примечаниях к конкретной правовой норме КоАП РФ и распространяющейся исключительно на состав административного правонарушения, содержащейся в конкретной статье КоАП РФ.

Третий приём заключается в структурировании примечаний к составам административных правонарушений Особенной части КоАП РФ, которые содержат как идентичные по содержанию основания освобождения от административной ответственности, так и специфические основания, применимые только к конкретным составам административных правонарушений.

На наш взгляд, наряду с проецированием новых правовых предписаний и проектов нормативно-правовых актов, следует обратиться к уже имеющимся правовым средствам, применение которых заметно снизит репрессивный потенциал административных наказаний в области предпринимательства и в финансовой сфере.

В многочисленных работах, посвящённых проблематике правового стимулирования предпринимательской деятельности формулируют принципиально новые конструкции правовых предписаний, призванных содействовать развитию предпринимательства; предлагают отменить административные преграды, запреты и ограничения для создания надлежащих условий развития предпринимательской деятельности.

Так, действующий КоАП содержит правовую норму, сформулированную в части 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ. Сущность данного правового предписания заключается в том, при уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, за исключением некоторых составов административных правонарушений, не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа административный штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного административного штрафа.

Следует распространить действия правового предписания, предусмотренного частью 1.3. статьи 32.2. КоАП РФ не только на составы административных правонарушений, предусмотренных в главе 12

КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения», но и на составы административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности, сформулированные в главе 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций».

Это позволит значительно снизить латентность административных деликтов в указанной сфере и повысить собираемость денежных средств, выплачиваемых в счёт штрафных санкций.

Вышеизложенный анализ позволяет констатировать два подхода к созданию правовых стимулов развития предпринимательства применительно к институту административной ответственности и наказаний. Первый заключается в закреплении на формально-юридическом уровне дополнительных оснований освобождения лица от административной ответственности в форме соответствующих примечаний к статьям КоАП РФ. Второй (предлагаемый) подход заключается в расширении перечня статей КоАП РФ, в том числе, зафиксированных в главе 14 Кодекса, к которым могут быть применены положения части 1.3. статьи 32.2. Кодекса, в части уменьшения вдвое суммы штрафа при условии его выплаты в течение 20 (двадцати) дней.

Административный контроль государственных закупок – якорь цифрового будущего

В.В. Кикавец[1]

Контрактная система в сфере закупок вопреки всем канонам и правилам правового регулирования, то есть в отсутствие заданного целеполагания и наличия стратегии (концепции) развития, с 1 января 2019 г. должна (мы бы отметили – обязана) перейти полностью в электронную форму. Планирование, закупок, определение поставщика (подрядчика, исполнителя), заключение, изменение, расторжение или исполнение контракта, результаты мониторинга, аудита и контроля закупок – все это необходимо совершать в электронной форме. В дан-

[1] Доцент кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия кандидат юридических наук, доцент. © *Кикавец В.В., 2018.*

ной связи многим субъектам контрактной системы в сфере закупок необходимо своевременно и в полном объеме освоить новые технологии, перестроить не только работу в новом, непривычном, для себя формате, но и оперативно перестроить свое мышление, заново рассмотреть алгоритмы и функции, не требующие дополнительных затрат на бумажную работу и т. д.

В контексте данной статьи, акцентируя внимание на двух ключевых моментах – это оперативность работы (без потери качества) и цифровые решения, мы рассмотрим результаты организации и ведения административного контроля в сфере государственных закупок Федеральной антимонопольной службой России с учетом ее территориальных подразделений (далее – антимонопольный орган). Параллельно учтем, что во многих зарубежных странах всесторонний контроль публичных закупок без какой-либо помощи, осуществляют финансовые органы или казначейство. Российская Федерация пошла по иному пути, отдав значительный спектр контроля контрактной системы в сфере закупок антимонопольному органу, о результатах деятельности которого мы все знаем из СМИ и общего состояния контрактной системы в сфере закупок. Нормы КоАПа РФ, определяющие основания и размер административной ответственности в виде административного штрафа увеличены до такого состояния, что в настоящее время изменения, предусматривающие наказание и ответственность, вносят уже в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Про оперативность и определенные моменты, с большей долей вероятности демонстрирующие не вполне высокое качество работы антимонопольного органа, как контролера контрактной системы в сфере закупок может свидетельствовать принятие Регламента ФАС[1]. Многим ученым и практикам по настоящее время не понятны подходы антимонопольного органа к установлению размера административного штрафа. Какая степень общественной опасности кроется в том или

[1] Приказ ФАС России от 19 ноября 2014 г. № 727/14 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Регламент ФАС) // СПС «КонсультантПлюс».

ином правонарушении заказчика, за которое КоАПом РФ предусмотрен штраф в 30 или 50 тысяч рублей на должностное лицо? Тем более в сравнении с ответственностью, предусмотренной КоАПом РФ за иные правонарушения.

Данный Регламент ФАС, утвержденный Приказом ФАС России от 19 ноября 2014 г. № 727/14, вступил в силу только лишь 14 марта 2015 г. Таким образом, на подготовку и принятие антимонопольным органом Регламента ФАС с момента принятия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) ушло более полутора лет.

Незадолго до подписания Регламента ФАС Президент Российской Федерации В.В. Путин своим Указом от 8 сентября 2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» упразднил Федеральную службу по оборонному заказу с 1 января 2015 г. Полномочия по контролю в сфере государственного оборонного заказа были возложены на ФАС, в котором образовано специальное структурное подразделение.

Однако вышеуказанные события, вплоть до 14 марта 2015 г. (вступление в силу Регламента ФАС) антимонопольный орган не принял во внимание для исключения пункта 3.15. Регламента ФАС, предусматривающего в определенных случаях передачу жалобы по подведомственности в Федеральную службу по оборонному заказу ФАС России или его территориальным управлением не позднее рабочего дня, следующего после дня поступления такой жалобы.

И только лишь спустя год (15 мая 2016 г.) – Приказом ФАС России от 17 марта 2016 г. № 263/16[1] все ссылки на Федеральную службу по оборонному заказу из Регламента ФАС были упразднены.

---

[1] Приказ ФАС России от 17 марта 2016 г. № 263/16 «О внесении изменений в административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный приказом ФАС России от 19 ноября 2014 г. № 727/14» // СПС «КонсультантПлюс».

В настоящее время Регламент ФАС, как пятью годами ранее, предусматривает возможность подачи жалобы в антимонопольный орган *исключительно в письменной форме*. Стоит отметить, что прежний регламент антимонопольного органа по контролю в рамках Закона № 94-ФЗ предусматривал возможность подачи жалобы и в электронной форме, и посредством факсимильной связи. Весьма странное решение антимонопольного органа «уйти» от электронной процедуры обжалования действий/бездействия заказчика, членов комиссий, в то время, как закупки большинства товаров, работ, услуг, с подачи того же ФАС России, были переведены в аукционный перечень.

К тому же на фоне массового и обязательного с 1 января 2019 года перехода всех закупок в электронную форму, подача жалоб и всех необходимых документов в антимонопольный орган в рамках контроля контрактной системы исключительно на бумажном носителе, возможно сравнить лишь с якорем, препятствующем развитию цифрового формата всей сферы закупок.

Усугубляя данную ситуацию территориальные управления ФАС, направляя заказчикам уведомления о дате и времени рассмотрения жалобы помимо приостановления возможности заключить контракт, выставляют требования к заказчику о предоставлении целого пакета копий документов, заверенных надлежащим образом. Подкрепляя свои требования намерениями применить санкции, предусмотренные нормой ст. 19.7.2 КоАП РФ. Среди требований антимонопольного органа к заказчику, присутствующие в уведомлении о рассмотрении жалобы практически в каждом субъекте Российской Федерации, бросается в глаза требования о заверенных копиях протоколов, контракта (если он заключен), приказа о создании комиссии заказчика, ее регламент и паспортные данные каждого члена комиссии. Данные о руководителе заказчика, контрактном управляющем, их паспортные данные.

Почти пятилетняя практика работы антимонопольного органа в качестве контролера свидетельствует, что данная служба в пылу борьбы за конкуренцию, пожалуй, забыла, что процесс изготовления копий и их надлежащее заверение стоит денег, которые вполне естественно заказчик, под страхом административного штрафа должен взять из бюджета, а это сильно расходится с политикой экономии и эффектив-

ного расходования бюджетных средств, за которое так ратует ФАС России, особенно в переходный период в цифровые закупки.

С другой стороны, непонятно – каким образом повлияет на решение комиссии антимонопольного органа наличие или отсутствие в составе требуемого от заказчика «под угрозой КоАП РФ» комплекта документов, например, паспортных данных членов комиссии или руководителя заказчика.

Данная информация необходимо в процессе возбуждения административного производства и привлечении лица к административной ответственности в виде административного штрафа. Следовательно, в случае признания жалобы необоснованной, вся запрашиваемая антимонопольным органом информация в отношении должностных лиц заказчика будет излишней. А это сотни и тысячи бюджетных рублей, потраченные заказчиками на выполнение необоснованных требований антимонопольного органа.

К тому же большая часть информации всеми заказчиками размещается в Единой информационной системе. Все решения, протоколы, контракты и т. д. За все время действия Закона № 44-ФЗ антимонопольный орган так и не пришел к выводу, что те документы, которые размещены официально в Единой информационной системе ЦЕЛЕСООБРАЗНО НЕ ТРЕБОВАТЬ с заказчика ни в оригиналах, нив надлежаще заверенных копиях, изготовление которых происходит за счет бюджетных средств.

В уведомлении о рассмотрении жалобы антимонопольный орган устанавливает обязательное для исполнения требования о приостановлении определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в части заключения контракта до рассмотрения жалобы по существу (пункт 3.21 Регламента ФАС). Возникает ситуация, при которой антимонопольный орган, получив жалобу на документацию о закупке до момента срока окончания подачи заявок, к примеру, на электронный аукцион в уведомлении приостанавливает не всю процедуру аукциона, а исключительно возможность заключения контракта. Таким образом, при наличии жалобы и соответствующего уведомления о месте, дате и времени ее рассмотрения у контрактной службы заказчика, аукционной комиссии отсутствуют легальные основания приостановить всю процедуру аукциона и они «вынуждены» работать в «штатном режиме» –

рассматривать первые части заявок, оформлять протоколы, после проведения электронного аукциона рассмотреть вторые части заявок и разместить итоговый протокол аукциона. Нередко возникает такая ситуация, когда подобная жалоба на документацию признается обоснованной, антимонопольный орган выдает решение и предписание на внесение изменений, уже после проведенного аукциона, конкурентного снижения НМЦК[1] и победитель – добросовестный участник аукциона не только теряет заслуженное право на заключение контракта, но и вынужден рассматривать вопрос об участии в аукционе после внесения соответствующих изменений в документацию об аукционе с учетом фактического продления срока блокировки денежных средств оператором электронной площадки в качестве обеспечения заявки на участие в таком аукционе.

В процессе предварительного рассмотрения жалобы сотрудники ФАС России размещают в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) информации о поступлении жалобы, ее текст, а также сообщают заявителю и ответчику по жалобе о месте, дате и времени рассмотрения такой жалобы, при этом уведомление о рассмотрении жалобы должно быть направлено телеграммой либо другим способом, позволяющим подтвердить надлежащее уведомление (пункты 3.18, 3.19 Регламента ФАС). Актуальным является вопрос надлежащего уведомления о рассмотрении жалобы путем размещения сотрудниками ФАС России информации о поступлении и рассмотрении жалобы в ЕИС и путем направления на адрес электронной почты заказчика, указанной в документации о закупке или извещении о проведении запроса котировок. В настоящее время такая информация и уведомление как правило не имеют электронной подписи должностного лица ФАС России ее разместившего – следовательно, не могут обладать признаками электронного документа. Как показывает практика и информация, содержащаяся в Единой информационной системе в отдельных уведомлениях антимонопольного органа о рассмотрении жалобы отсутствуют такие обязательные реквизиты документа, как дата документа , регистрационный номер документа, подпись. Указанное может свидетельствовать о несоблюдении должностными ли-

[1] Прим. автора: НМЦК – начальная (максимальная) цена контракта.

цами контролера в процессе исполнения государственной функции требований ГОСТ Р 7.0.8-2013[1].

Полагаем, что приведенные примеры являются единичными случаями, принимая во внимание тот факт, что ФАС России является одним из первых федеральных органов исполнительной власти, сертифицированным на соответствие требованиям международного стандарта систем менеджмента качества ИСО 9001-2008.

В целом Регламент ФАС представляет собой сухой технический документ, пожалуй, с морально устаревшим функционалом, не позволявшим ранее и не позволяющим в настоящее время с максимальной эффективностью защитить законные права и интересы. Все существующие правовые пробелы и коллизии Закона № 44-ФЗ, Регламента ФАС рейдеры используют в своих незаконных интересах. Отсутствие внятного, продуманного алгоритма именно защиты прав и законных интересов, а не рассмотрения жалоб, уже стало причиной недоверия многих субъектов к результатам работы антимонопольного органа. Об этом свидетельствует значительное количество исковых заявлений в арбитражные суды об оспаривании ненормативных правовых актов антимонопольного органа, о взыскании суммы, потраченной на приобретение банковской гарантии победителем конкурентной процедуры, с которым заказчик не вправе заключить контракт в связи с решением или предписанием антимонопольного органа, взыскания упущенной выгоды в виде неполученной прибыли по контракту, который победитель не смог заключить в результате неправомерных действий чиновников антимонопольного органа.

Полагаем, что акценты, расставленные в настоящей статье, станут реальным и действенным подспорьем в работе всех субъектов контрактной системы в сфере закупок. Время не стоит на месте и законодательство о контрактной системе в сфере закупок весьма динамично развивается, следовательно, изменения и очередные новации правового регулирования контрактной системы в сфере закупок свидетельствуют об острой необходимости изменения Регламента ФАС.

---

[1] ГОСТ Р 7.0.8-2013. «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» утв. Приказом Росстандарта от 17 октября 2013 г. №1185-ст // СПС «КонсультантПлюс».

Прежде чем всех контролировать, необходимо иметь четко отлаженную внутреннюю структуру и взаимодействие, единообразие подходов и организацию работы полностью в электронной форме, в том числе и с учетом утвержденной программой «Цифровая экономика Российской Федерации»[1].

С нашей точки зрения с учетом выстраивания единой вертикали административной процедуры в части реализации государственной функции, целесообразно добавить в настоящий регламент или принять отдельный акт, содержание которого будет не только соответствовать всему спектру вызовов цифровой эпохи, но и будет направлено на формирования единообразного подхода и правоприменительной административной практики ФАС России в сфере закупок путем обобщения центральным аппаратом ФАС России административных практик территориальных управлений ФАС России и подготовки ежемесячных/ежеквартальных информационных обзоров (писем).

О качественной трансформации предмета и метода административного права

М.Н. Кобзарь-Фролова[2]

Как известно, важнейшими критериями определения самостоятельности отрасли права являются не только неповторимый объект правового регулирования, но и свой предмет и метод правового регулирования. Многие отрасли не имеют самостоятельного и независимого от других метода правового регулирования и заимствуют его у более крупных системных отраслей. Феноменальность административного права состоит в том, что это не только ведущая основополагающая отрасль российской правовой системы, она имеет свой уникальный метод правового регулирования, посредством которого воздействует на общественные отношения, осуществляя свою регулятивную

[1] Утверждена распоряжением Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р.

[2] Профессор кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор. © *Кобзарь-Фролова М.Н., 2018.*

функцию, но и «делится» им с другими отраслями, подотраслями, институтами права.

К настоящему времени сложилось четыре подхода к пониманию метода административного права:

1) основным и единственным методом административного права является собственно административный метод[1] (сторонники Козлов Ю.М., Попов Л.Л., Бахрах Д.Н. и др.);

2) методами административного права выступают императивный и диспозитивный методы[2] (Кикоть В.Я., Кононов П.И., Килясханов И.Ш. и др.);

3) административно-императивный и административно-диспозитивный (Стахов А.И.)[3];

4) отдельные ученые отождествляют метод административного права с методом административно-правового регулирования. Понимания под последними совокупность предписаний, запретов, дозволений исходящих от государства[4] (Алексеев С.С., Мелехин А.В. и др.).

При этом синтез гипотез, положенных в основу каждого подхода показал, что критерии первых трех в целом идентичны. Они опираются на понятие и содержание предмета административного права. Поскольку предмет административного права непосредственным образом связан с деятельностью публичных, в первую очередь, исполнительных органов власти, которые выполняют действия властного, волевого, доминирующего характера. Их воля часто направлена на превалирование над волей других субъектов правоотношений. Юридическое неравенство субъектов административных правоотношений связывается с тем, что они выполняют разные социальные роли в системе управленческих связей. Метод административного права предопределен властной, направляющей, регулирующей природой отношений

---

[1] См. например: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. М. : Норма, 2007. С. 67; Козлов Ю.М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 1999, Братановский С.Н. Административное право. Общая часть : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013 и др.

[2] Кикоть В.Я., Кононов П.И., Килясханов И.Ш. Административное право: методология административного права 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

[3] Стахов А.И., Кононов П.И., Гвоздева Е.В. Административное право России : учебник и практикум. М. : Юрайт, 2016. С. 16.

[4] Алексеев С.С. Государство и право: начальный курс. М., 1993. С. 83; Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс». – 2009. – С. 23.

между субъектами. Таким образом, характер административного метода выражается в императиве, в предписании, приказе, прямом распоряжении по отношению к частным субъектам, при наличии отдельных дозволений.

Второй подход является наиболее распространенным. По своей сути – это объяснение первого подхода. В нем раскрывается суть административно-правового метода. Объяснение следующее: нормы административного права регулируют общественные отношения, возникающие в ходе властной деятельности административных органов или находящиеся под их контролем (надзором)[1].

Суть третьего подхода – сводится к уточнению второго. Он основан на том, что отношения, складываются в административно-распорядительной и административно-охранительной сферах деятельности государства.

Интерес представляет *четвертый подход.* Он выделяется от трех первых тем, что метод административного права отождествляется с методами административно-правового регулирования деятельности органов публичной власти. Его сторонники пишут о том, что все отрасли права независимо от предмета используют общий методологический инструментарий, состоящий из таких традиционных методов правового воздействия, как предписание, запрет и дозволение. Административное право – использует все традиционные методы правового регулирования или правовые средства регулирования общественных отношений: предписание, запрет, дозволение.

Между тем хотелось бы высказать собственную точку зрения.

1) Неверным было бы говорить о том, что граждане находятся в подчинении у органов власти. Граждане (частные субъекты) не подчиняются никаким публичным органам (полиции, налоговым, таможенным, никаким иным), какими бы исполнительно-распорядительными полномочиями они бы не обладали.

2) Граждане (частные субъекты) имеют не только права, но и свободы. В силу Конституции Российской Федерации «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Согласно ст. 18 Конституции РФ «Права и свобо-

[1] См. например, Кикоть В.Я., Кононов П.И., Килясханов И.Ш. Административное право: методология административного права**.** – 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

ды человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

3) Граждане Российской Федерации и все другие частные субъекты подчиняются только закону, только обрамленной в форме закона норме. Государственная воля, выраженная законодателем, должна быть направлена на реализацию гарантированных прав и свобод граждан, на обеспечение баланса публичных и частных интересов. Посредством метода административного права, посредством деятельности публичных органов обеспечивается связь законодателя (представительных органов) и общества, каждого из его граждан.

4) Уместно отметить, что обязательность предписаний издаваемых органами исполнительной власти и органов местного самоуправления, проявляется и в обязанности этих органов самим соблюдать изданные предписания и четко следовать норме закона.

5) Предмет административного права определяет сферу правового регулирования данной отрасли, и определяет круг общественных отношений, которые упорядочиваются посредством административно-правовых норм. Метод же административного права дает характеристику воздействия отрасли на общественные отношения, при этом используя различные способы и приемы, механизмы.

Главный метод административного права был и остается *административно правовой.* При этом развитие демократических начал позволяет использовать такие средства как согласование, содействие, взаимодействие, проведение конкурсов, информирование, поощрение и др.

А вот характер и сущность этого метода трояки. Характер – императивный, диспозитивный, согласовательный (компромиссный). Содержание метода раскрывается через средства, которые он использует.

Средства императивного характера, которые использует административное право: предписания, запреты, ограничения, требования;

Средства диспозитивного характера: дозволения, выбор разрешение административно-правового спора, защита прав и свобод и действий по своему собственному усмотрению, самостоятельно.

Средства согласовательного (компромиссного) характера: согласование, администдоговоры, взаимодействие, поощрение, стимулы, обмен опытом и др.

Представляется, что метод административного права должен стремиться устранить неравенство правоотношений. Его направленность – достижение баланса публичного и частного интереса, обеспечение гражданам Российской Федерации возможности в полной мере реализовать свои конституционные права и свободы.

Метод административного э*то метод,* посредством которого оно воздействует на общественные отношения, осуществляя свою регулятивную функцию. *В этом феноменальность административного права. Не следует путать метод отрасли и методы деятельности публичных органов и отождествлять их.* Посредством метода административного права обеспечивается связь законодателя (представительных органов) и общества, каждого из его граждан.

Предпосылки становления отечественного общественного контроля

И.В. Ковалева[1]

Изучение института общественного контроля немыслимо только с точки зрения его юридических характеристик и, в обязательном порядке, требует проведения ретроспективного анализа опыта формирования присущих ему особенностей на различных исторических этапах.

Отечественные исследователи, задававшиеся вопросом исторических предпосылок зарождения и последующего формирования и развития низового контроля (народного, рабочего, гражданского, общественного и т. п.), расходятся во мнениях относительно временных рамок возникновения такого контроля в отечественной государственности. Одни считают, что общественный контроль возник с низвержением монархии (Забралова О.С., Десятых П.В., Плотников А.А., Тетерин А.В., Полещук А.С., Хачатрян М.С.), другие утверждают, что не-

[1] Адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД России. © *Ковалева И.В., 2018.*

государственный контроль существовал и в дореволюционной России (Гриб В.В.). Существует и третий подход, наиболее близкий нам, сторонники которого утверждают, что одной из первоначальных форм общественного влияния на развитие отечественного государства и права был институт вече или, иными словами, народное собрание, существовавший у славян еще до времен Новгородской республики, в качестве реализации народом публичной власти (Кривоносов М.М., Манягин В.Г., Старчикова В.В.).

Вече – народное собрание, высший орган власти (в том числе судебной) в Древней Руси, характерная составляющая механизма социально-политического управления в древнерусском обществе, решения которого считались обязательными и непререкаемыми для остальных институтов публичной власти.

Так, М.Ф. Владимирский-Буданов рассматривая институт вече как механизм коллективного управления, выделяет три этапа его развития:

1) этап родоплеменной организации (С расширением территорий и самого рода, такая форма народного собрания трансформировалась в собрание старейшин всех общин.);

2) этап городского собрания IX–X вв. (Форма осуществления народной власти, определяющая целостный вектор развития политико-правовой, социально-экономической и духовно-культурной жизни общества. Впоследствии видоизменяется и разделяется на два органа: собственно вече и боярскую думу);

3) этап властвования старших городов XI–XII (Устанавливается единый земский союз, объединяющий пригорода и волости под покровительство старшего города. Постепенно формируется идея государственной целостности, основанная традицией родового княжеского права, согласно которой «вся Русская земля» соединялась правом княжеского рода на власть под «присмотром» земли русской»).

Вече, как легитимный орган, обладал довольно обширными компетенциями: от объявления войны, заключения мира, распоряжения земельными, финансовыми вопросами и управления княжеским столом, до вмешательства в семейные дела князя, если таковые могли оказать влияние на военную или политическую ситуации. Не смотря на то, что в народных собраниях участвовали и, даже руководили им,

представители княжеского рода, боярской знати, духовенства, их авторитета было не достаточно для того, чтобы навязать свое мнение или, каким-либо образом, препятствовать его решению.

Вече, существуя параллельно с властью князя, являясь проводником интересов народа, представляло собой элемент средневекового гражданского общества на Руси, обширные функции которого, позволяли разнообразным слоям общества сглаживать социальные противоречия, поддерживая общественный мир и донося до правящей верхушки «глас народа».

Традиции, связанные с вечем, были продолжены в середине XV века, в период построения так называемой народной монархии, Иваном Грозным. С его именем связывают появлением такого института сдерживания верховной власти как Земские соборы, пришедших на смену наместнического управления, призванных уничтожить существовавшую систему кормлений, ограничить административные и судебные права боярской знати, одновременно расширяя полномочия земских и губных старост, ставших народными избранниками. Власть, опиравшаяся до земских реформ Ивана IV на боярскую власть, получила опору в силе мнения народа. Царь постепенно отходил от традиционного прислушивания к мнению боярских собраний и слушал лишь «глас всей Русской Земли». В сою очередь, хотя «знать и принимала участие в работе Собора, ее представительство уравновешивалось присутствием двух других сил: духовенства и народа»[1]. Земские соборы можно считать преемниками княжеских советов и народных собраний (вече) унаследовавших вместе с боярской думой их значение и политико-правовую роль. Необходимо отметить, что просуществовали они довольно долго до эпохи первых Романовых, а XVII в. стал для соборов периодом заката. Мирское управление было задушено царизмом и, вплоть до революционного периода прошлого века, общественного контроля, как мы его понимаем сегодня, в России не существовало.

[1] Андреев Д.А., Бордюгов Г.А. Пространство власти от Владимира Святого до Владимира Путина. М.–СПб., 2004. С. 43–44.

Проблемы установления отдельных признаков субъективной стороны административного правонарушения

***В.И. Ковшевацкий*[1],**
***С.П. Стащенко*[2]**

Административное правонарушение имеет определенный состав необходимых составляющих, дающих возможность объявить его таковым. Состав административного правонарушения содержит в себе такие составляющие: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона[3].

Специальное внимание в существующем КоАП РФ уделяется присутствию вины либо определению признака виновности, в случае отсутствия которого действие не объявляется административным правонарушением[4].

Вина как субъективная сторона административного правонарушения демонстрирует психическое отношение лица к действию и его последствиям. В административном праве вина содержит следующие формы: умысел и неосознанность (ст. 2.2 КоАП РФ)[5].

В настоящее время ряд проблем, связанных с общественно-правовой ответственностью организаций, а именно административной ответственности юридических лиц, выступает весьма актуальным и требует дополнительного решения. Как известно, основанием для привлечения лица к административной ответственности выступает совершение административного правонарушения, то есть вины и незаконные действия. Если незаконность выступает формальной правовой характеристикой, которая не создает трудностей для идентификации,

---

[1] Старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Ковшевацкий В.И., 2018.*

[2] Старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Стащенко С.П., 2018.*

[3] Старостин С.А. О некоторых концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2.

[4] Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 25–32.

[5] «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) Статья 2.2. Формы вины http://www.consultant.ru//© СПС «КонсультантПлюс», 1997–2018.

проблема вины, определение вины неодушевленного субъекта, существующего исключительно в формальной правовой сфере, представляет определенную сложность.

Определение вины юридического лица выступает одной из самых сложных и насущных проблем для правоохранительной, административной и юрисдикционной деятельности. Это связано с законодательным регулированием института административной ответственности юридических лиц на основе нескольких очень разных теоретических построений одновременно.

Следующие научные концепции определения вины юридических лиц включают: психологический (субъективный); поведенческие (объективные); поведенческо-психологический (комплексный). В то же время важно отметить, что каждая из этих концепций нашла свое закрепление в текстах различных правовых актов, которые из-за их противоречивого характера часто приводят к трудностям в правоохранительной деятельности. Сторонники психологической концепции вины юридических лиц в административном праве определяют ее по вине коллектива организации либо ее должностных лиц. В этом случае под виной понимается отношение организации, представленной ее представителями (служащими, администрацией, должностными лицами и т. д.) к противоправному деянию, совершенному этой организацией[1].

Этот подход в настоящее время отражен в нормах Налогового кодекса РФ, в частности в ст. 110 вина организации при совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины его должностных лиц либо представителей, чьи действия (бездействие) вызвали совершение преступления.

В зависимости от того, как воля юридического лица определяется представителями психологического направления, выделяются теории коллективной и доминирующей воли.

В рамках теории коллективной воли вино юридического лица определяется как коллективное либо общее психологическое отношение[2]. В поддержку этой концепции авторы утверждают, что «юридическое лицо выступает коллективным, поэтому вина выступает коллективной». В результате преступления коллектив претерпевает опре-

---

[1] Административное право : учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 345.
[2] Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юрист, 2005.

деленные негативные и материальные последствия. Психологическое содержание вины юридического лица – это воля участников этого коллектива, а не отдельных лиц, действующих независимо от коллектива либо связанных с их обязанностями. Единство воли, отмечает А. В. Венедиктов, выражается исключительно в совместной деятельности коллектива работников. Юридическое лицо несет ответственность за виновные действия его органов, представителей и членов коллектива, вред, причиненный нарушением его должностных обязанностей, не противоречит юридическому лицу, его действия являются действиями юридическое лицо. В то же время, как отмечают некоторые авторы, законодатель фактически устанавливает коллективную ответственность за преступления, совершенные должностными лицами, называя это юридической ответственностью юридических лиц.

Расхождения во взглядах ученых заключаются в следующем: некоторые считают, что воля юридического лица проявляется в решениях, которые определяются наличием более либо менее квалифицированного большинства его членов, другие считают, что вина может быть идентифицирована с виной и единственное официальное лицо (лидер) и группы лиц (должностных лиц либо других лиц) в случае каждого конкретного преступления в соответствии с его составом.

Взгляды сторонников этой теории схожи, поскольку любая организация состоит из отдельных лиц, и невозможно идентифицировать юридическое лицо и коллектив людей, входящих в его состав. Это обусловлено предоставлением закона, который устанавливает, что юридическое лицо выступает независимым субъектом, который существует независимо от физических лиц.

Таким образом, для признания юридического лица предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях РФ два вида условий: 1) лицо имело возможность соблюдать правила и нормы; 2) этот человек не принял все меры, зависящие от него. Фактически, Кодекс об административных правонарушениях РФ принял поведенческую концепцию определения вины юридических лиц. Некоторые авторы отмечают, что при таком подходе, от незаконности как характеристики объективной стороны винного преступления, она отличается только указанием возможности надлежащего исполнения обязанностей. Наличие либо отсутствие такой возможности на самом деле вы-

ступает основным предметом, установленным судами и арбитражными судами при определении вины организаций в гражданских и административных спорах. Однако, как показывает практика суда, часто возникает ситуация, когда установление вины становится основой для решения всей проблемы доказывания акта совершения преступления.

Критики поведенческой концепции в административном праве указывают на то, что вина, выраженная в неправильном выборе либо надзоре, необоснованно сужает пределы юридической ответственности. При рассмотрении вопроса об установлении присутствия вины лица в нарушение договора необходимо исходить из предположения о том, что существует определенный набор действий, направленных на выполнение контракта. Соответственно, виновные могут быть признаны действиями, если они удовлетворяют двум условиям: во-первых, это действия, которые приводят к нарушению контракта, а во-вторых, выходят за рамки действий, необходимых для осуществления этого договора. Виновный выступает нарушением в случае невыполнения действий, необходимых для выполнения контракта, либо совершения действия, выходящего за рамки действий, вытекающих из выполнения договора. Следует иметь в виду, что «поведенческая позиция» определения вины, которая подходит для правовых отношений, не работает в случае деликта, поскольку в этой ситуации трудно выделить круг необходимого (либо требуемые) действия, которые первоначально не были назначены. В результате критики субъективных и поведенческих концепций вины юридических лиц возникла поведенческая и психологическая концепция.

Таким образом, М.Р. Петров указывает, что только случаи административной ответственности юридических лиц, в которых психологическая составляющая отношения коллектива и должностных лиц организации проявляются в выполнении своих обязанностей, могут считаться объективным вменением, и закон четко устанавливает последовательность действия, в соответствии с которыми трудно определить лицо, которое не выполнило установленное право обязанностей. Это также относится к формальному составу коллективных действий. В этом случае М.Р. Петров пишет, что виной юридического лица выступает психологическое отношение коллектива этой организации к действию и его последствиям. Вину юридического лица следует опреде-

лить, если организация предана суду за административное правонарушение материального характера, то есть при условии наличия материальных последствий в виде реального объективированного ущерба. В других случаях ошибка может быть учтена как обстоятельство, влияющее на сумму обязательного обязательства.

М.Р. Петров считает возможным применить субъективное понимание вины в случаях привлечения юридических лиц к ответственности за совершение правонарушений, имеющих материальный характер, а сфера объективного понимания вины рассматривает только безрассудные формы проявления и распространяет их на формальные составы коллективных преступлений.

По мнению Ю.Ю. Колесниченко вина организации выступает в качестве проявления волеизъявления, определяющегося как общее психологическое отношение всех сотрудников, а также администрации юридического лица к совершенному административному деликту и квалификация этого деяния установленным кругом органов административной юрисдикции. Автор полагает, что при определении подхода к пониманию субъективной стороны административного правонарушения необходимо установить специфику самих правоотношений. К примеру, при совершении административного правонарушения в области таможенного дела субъективное понимание виновности, в полной мере применить невозможно.

По вине юридического лица, нарушившего нормативные правила, связанные с использованием кассовых аппаратов в соответствии с правовым положением Конституционного Суда РФ, содержащиеся в Решении № 244-О от 14 декабря 2000 года, должны быть разработаны установление вины отдельных предприятий).

Соответственно субъективная сторона административного правонарушения в случае нарушения правил применения кассовых аппаратов, должна выражаться в виновных деянии уполномоченного физического лица, действующего от имени организации, состоящего в неспособность обеспечить исполнение этого лица (либо группы лиц), действующего от имени организации, установленных законом требований.

Поведенческо-психологический подход получил нормативное закрепление в Гражданском кодексе РФ. В соответствии с п. 1 ст. 401

Кодекса, «лицо, которое не выполнило свое обязательство либо совершило его ненадлежащим образом, несет ответственность в присутствии вины (намерения либо небрежности).

Лицо считается невиновным, если со степенью заботы и осмотрительности, требуемой от характера обязательства и условия оборота, он принял все меры для надлежащего исполнения обязательства «. В то же время законодатель фактически признал возможность привлечения лиц к административной ответственности в отсутствие установления вины (учреждение объективного вменения), с учетом ст. 1.5 Кодекса об административных правонарушениях РФ и изменения порядка привлечения владельцев (владельцев) транспортных средств к административной ответственности в случае установления нарушений путем работы в автоматическом режиме со специальными техническими средствами. Следует отметить, что не все авторы согласны с тем, что в этой ситуации существует объективное вменение. Таким образом, Россинский Б.В. указывает, что «владелец (владелец) транспортного средства, который доверил транспортное средство по неосторожности лицу, нарушившему Правила дорожного движения», привлекается к административной ответственности за административное правонарушение в области движения в случае его фиксации специальным техническим средством, работающим в автоматическом режиме.

В настоящее время в практике арбитражных судов рассматриваются три подхода к определению вины юридического лица: 1) определение вины юридического лица по предметной стороне преступления, то есть путем анализа судом психологических отношений коллективного субъекта дела и определения формы вины (умысла либо небрежности); 2) определение вины юридического лица по вине его работника; 3) привлечение юридического лица к административной ответственности путем объективного вменения (т. е. в отсутствие вины).

Первый подход предполагает оценку двух обстоятельств: 1) принимает ли юридическое лицо все меры по соблюдению закона и 2) имеет ли он такую же возможность.

Такая позиция арбитражных судов в установлении вины юридического лица стала наиболее распространенной. В то же время остается неясным, как коллективный субъект может иметь психологическое отношение к делу.

Второй подход, который используется в практике арбитражных судов, также представляется весьма противоречивым. Зачастую действия работника организации судом присваиваются значимость действий юридического лица в целом, в случае необоснованных обстоятельств выхода работника в его действия вне полномочий, предоставленных ему.

Оказывается, юридическое лицо всегда несет административную ответственность за незаконные действия своих сотрудников независимо от целей и мотивов своих действий.

Третий подход противоречит как теории юридической ответственности, так и действующему законодательству.

Очевидно, что «юридическая ответственность без вины» (так называемое объективное вменение) не разделяется ни теорией права, ни законодательством. Попытка «дуалистического» толкования вины юридического лица понимала, с одной стороны, отношение своих должностных лиц к правонарушению («субъективная вина»), а с другой стороны, как отношение к совершенному юрисдикционному органу («объективная ошибка»), по сути, направлена на оправдание того же «объективного вменения». По мнению некоторых авторов, этот подход основан на теории оценки, которая рассматривает чувство вины как оценку судом (другим субъектом юрисдикции) всех объективных и субъективных обстоятельств преступления.

В то же время следует отметить, что в Кодексе об административных правонарушениях РФ содержится ряд исключений, в соответствии с которыми законодательно устанавливается возможность преследования без вины. Итак, из пункта 8 ст. 2.10[1] можно сделать вывод, что административные санкции могут применяться к юридическому лицу, если оно реорганизуется только до его завершения.

Более того, в пункте 7 той же статьи говорится, что когда он реорганизуется (независимо от его форм), административная ответственность за совершение административного правонарушения происходит, несмотря на то, что юридическое лицо, привлеченное к адми-

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) Статья 2.10. Административная ответственность юридических лиц http://www.consultant.ru//© СПС «КонсультантПлюс», 1997–2018.

нистративной ответственности, может не знать об административном нарушении до тех пор, пока завершение реорганизации.

По нашему мнению, категория вины юридического лица выступает одной и включает в себя сочетание двух обстоятельств, то есть возможность соблюдения организацией установленных норм и правил, а также неспособность принять все меры, которые зависят от нее для их (часть 2, статья 2.1 КоАП РФ).

О правовой возможности соблюдать правила и положения можно говорить только в том случае, если существует юридическое правило, устанавливающее обязательство юридического лица для определенного поведения. Только при условии наличия как юридических, так и фактических оснований мы можем говорить о привлечении человека к административной ответственности.

Административная ответственность распространяется не только на физических лиц, но все в большей мере и на юридические лица. Законодательство об административной ответственности организаций еще не представляет собой систему, сложившуюся на основе четкой научной концепции. Но данный институт административного права в последние годы динамично развивается, и в новом КоАП значительное место отведено правовым основам применения административных наказаний к юридическим лицам (предприятиям, учреждениям, организациям).

Таким образом, лицо может быть привлечено к административной ответственности только при установлении всех признаков субъективной стороны административного правонарушения.

Ограничения и запреты в системе средств противодействия коррупции в ОВД

Л.С. Комовкина[1]***,***
Т.А. Лахтина[2]

В системе МВД России постоянно происходит совершенствование средств формирования антикоррупционного поведения государственных служащих. В частности, вводятся новые нормы, регламентирующие правовой статус сотрудников ОВД, формируется атмосфера нетерпимости коррупционного поведения, ужесточается ответственность за коррупционные правонарушения. Законодательная и ведомственная нормативная база стала значительно разнообразнее и объемнее.

В соответствии с п. 5 ст. 7 ФЗ «О противодействии коррупции» к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции.

В настоящее время в органах внутренних дел действует ряд приказов, закрепляющих обязанности сотрудников в связи с предупреждением коррупционных правонарушений: Приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»; Приказ МВД России от 14 декабря 2016 г. № 838 «О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России»; Приказ МВД России от 1 июня 2017 г. № 334 «Об утверждении Порядка сообщения в системе МВД России о получении подарка в связи с прото-

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университет МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Комовкина Л.С., 2018.*

[2] Доцент кафедры административного права Московского университет МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Лахтина Т.А., 2018.*

кольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа)» и др.

Соблюдение установленных федеральным законодательством ограничений и запретов является одной из основных обязанностей сотрудников, а их нарушение, зачастую, – основанием для увольнения с государственной службы.

Действующее законодательство не дает определения понятий «запрет» и «ограничение». В юридической литературе также отсутствует их однозначное толкование. Бесспорно то, что и ограничение, и запрет выступают в качестве одного из средств правовой политики государства по противодействию коррупции, направленной на формирование государственности, укрепление дисциплины и законности, формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания.

Отметим разнообразие подходов к пониманию категории «ограничение» в общей теории права и отраслевых юридических науках.

Так, правовые ограничения рассматриваются в качестве способа правового регулирования общественных отношений[1]. С.С. Алексеев же считает, что ограничения – «это вопрос не о способах, а об объеме регулирования, о границах имеющихся у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования»[2]. Наиболее глубоко проблему правовых ограничений исследовал А.В. Малько, который рассматривал правовое ограничение как правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условие для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите[3].

Ограничение прав – это «установленный законодательством предел (граница) реализации человеком прав и свобод, который выражается в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых предопределено необходимостью защиты конституту-

---

[1] См.: Братько А.Г. Запреты в советском праве. Саратов, 1979. С. 17; Козюк М.Н. Правовое равенство и привилегия депутатской неприкосновенности // Личность и власть. Ростов-на-Дону, 1995. С. 165.

[2] См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 65.

[3] См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. С. 60; он же – Правовые ограничения: от отраслевого ограничения к теоретическому // Правоведение. – 1993. – № 5. – С. 19.

ционно признаваемых ценностей, а назначением является обеспечение необходимого баланса интересов личности, общества и государства»[1].

«Классический вид ограничения, характерный для отношений в публично-властной сфере, – это запрет. По своей сути запреты – те же обязанности, но особого рода, предписывающие воздерживаться от запрещенных действий под угрозой наказания[2].

Под административными запретами понимаются закрепленные нормами административного законодательства положения, не дающие возможности государственному служащему отклоняться от установленного служебного поведения, предупреждающие и пресекающие конфликт интересов в системе государственной службы под угрозой применения мер уголовного, административного, материального, дисциплинарного принуждения[3].

Таким образом, под ограничениями и запретами на службе в органах внутренних дел следует понимать установленные законодательством правила поведения императивного характера, несоблюдение которых может повлечь применение мер государственного принуждения.

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел» (далее, Закон № 342-ФЗ) в ст. 14 установил ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в ОВД, не разграничив их.

Кроме того, подобные ограничения и запреты можно найти и в иных нормах закона № 342-ФЗ, для обозначения которых законодатель использует такие словосочетания как: «не может», «запрещается», «не допускается».

Так, в соответствии с п. 4 ст. 34 Закона № 342-ФЗ работа сотрудников органов внутренних дел по совместительству не допускается, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, которая не приводит к возникновению конфликта интересов и не влечет за собой ухудшение выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности в органах внутренних дел. Об осуществлении

---

[1] См.: Рассолова Е.Ш. Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

[2] См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба России. М., 2007. С. 33.

[3] См.: Кривоносов Д.А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8.

такой деятельности сотрудник обязан уведомить непосредственного руководителя (начальника). Вопросы организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе определены Приказом МВД РФ от 15 декабря 2014 г. № 1100 «Об организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе».

Для сравнения, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» (далее – Закон № 79-ФЗ) в ст. 16 выделяет ограничения, связанные с гражданской службой, в ст. 17 – запреты, в ст. 18 – обязанности, положения которых распространяются, в том числе, и на сотрудников органов внутренних дел.

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона №342-ФЗ на сотрудника ОВД распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Запреты, предусмотренные ст. 17 Закона № 79–ФЗ, носят преимущественно общий характер, обязательны для всех служащих, независимо от сферы управления. На наш взгляд, подобный подход не является удовлетворительным, существует потребность установления запретов в зависимости от сферы государственного управления, выполняемых сотрудником органа внутренних дел функций, коррупционных рисков, связанных с занимаемой им должностью.

Одним из признаков эффективного действия ограничений прав граждан, проходящих службу в ОВД, является совершенство механизма их реализации, а также обеспеченность соответствующими санкциями.

Предопределенность поведения сотрудников ОВД детерминирует со способностью правоприменительных органов при помощи организационных и принудительных мер гарантировать реализацию нормативных предписаний. Однако реализация некоторых запретов не обеспечена соответствующим правовым и организационным механизмом. Так, законодательно не определен механизм передачи сотрудником органов внутренних дел в доверительное управление ценных бумаг, долей в уставных капиталах организаций.

В качестве примера при разработке подобного механизма можно использовать порядок передачи в доверительное управление ценных

бумаг государственными служащими органов и организаций прокуратуры Российской Федерации[1].

Заметим, что передачу ценных бумаг в доверительное управление осуществляют только прокурорские работники, гражданские служащие, замещающие должности, предусмотренные п. 3.2 приказа Генерального прокурора РФ от 29 октября 2015 г. № 603 «Об утверждении перечня должностей в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, при замещении которых федеральные государственные служащие и иные работники обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». Руководители органов и организаций прокуратуры имеют право привлекать прокурорских работников, гражданских служащих к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от должности и увольнения из органов и организаций прокуратуры в связи с утратой доверия за несоблюдение требований уведомления о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения при исполнении должностных обязанностей в связи с владением ценными бумагами, непринятие соответствующих мер по урегулированию конфликта интересов, в том числе по заключению договора о передаче в доверительное управление ценных бумаг.

В заключении можно сделать следующие выводы: отсутствие законодательно определенных понятий «ограничения и запреты, связанные со службой в ОВД» затрудняют правоприменительную деятельность. Действующая система ограничений и запретов, связанная со службой в ОВД, нуждается в совершенствовании с учетом специфики службы. Ограничение прав и свобод сотрудников ОВД должно осуществляться при обязательном предоставлении им дополнительных гарантий при прохождении службы, поскольку одним из важных принципов государственной службы выступает взаимосвязь ограничений, запретов и социальных гарантий.

---

[1] См.: Приказ Генпрокуратуры России от 30 августа 2016 г. № 531 «О передаче в доверительное управление прокурорскими работниками, федеральными государственными гражданскими служащими, иными работниками органов и организаций прокуратуры Российской Федерации принадлежащих им ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) // Законность. 2016. № 10.

Противодействие коррупции в ОВД

Л.С. Комовкина[1]***,***
Т.В. Комлева[2]

На сегодняшний день одной из актуальных проблем в России является коррупция. Коррупция оказывает негативное влияние на развитие и функционирование экономической и социальной инфраструктуры, дезорганизует производственные и другие общественно важные сферы жизнедеятельности как каждого человека, так и страны в целом. Сам термин «corumpere» имеет значение «подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами». Данное явление выступает не как некое абстрактное правонарушение, а наоборот глубоко укоренившаяся система взаимоотношений общества, власти и государства, обусловленная моральным разложением представителей власти и бизнеса, но также несовершенством существующих систем обеспечения функционирования всех государственных механизмов. К сожалению, не исключением из вышеуказанных механизмов стали и органы внутренних дел.

Понятие «коррупция» как общественно-социальное явление, определяется Федеральным Законом от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»[3], в котором говорится, что «коррупция» – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, 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 другим физическим лицам.

Коррупция присутствует и в органах внутренних дел. Президент Российской Федерации В.В. Путин, отметил, что «нельзя снижать

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университет МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Комовкина Л.С., 2018.*

[2] Курсант ФПСПЭБ и ПК Московского университет МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции. © *Комлева Т.В., 2018.*

[3] См.: Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1), ст. 6228. – 29 дек.

темпов и в борьбе с коррупцией, активнее выявлять тех, кто наживается за казённый счёт, кто использует своё служебное положение или полномочия для незаконного обогащения, незамедлительно реагировать на жалобы людей о разного рода вымогательствах»[1].

Данное явление имеет массовый и устойчивый характер. Следует отметить характерные особенности, которыми обладает коррупционная преступность в ОВД: общественная опасность, латентность, корыстный характер совершаемых преступлений, но главным является то, что субъект преступления обладает знаниями уголовного и уголовно-процессуального законодательства, специальными навыками, которые способствуют сокрытию преступных деяний и затруднению расследования.

На сегодняшний день задокументировано почти 30 тысяч преступлений коррупционной направленности, три четверти которых совершены сотрудниками органов внутренних дел. Размер причиненного ущерба составляет 37.5 млрд рублей. Приняты меры по его возмещению в объеме 26,63 млрд[2].

Среди сотрудников ОВД наиболее распространены превышение должностных полномочий, что составило 38% от всего числа, 23 % пришлось на получение взятки, 13% – злоупотребление полномочиями, 11% – мошенничество, 8% – служебный подлог.

По данным Генпрокуратуры, в 2017 году сотрудники ОВД совершили больше всех коррупционных преступлений в системе правоохранительных органов России. Отмечается, что число коррупционных преступлений растет с каждым годом, несмотря на снижение общего числа преступлений в стране. Обращаясь к цифрам, видим, за 9 месяцев 2017 года около 1300 сотрудников совершили коррупционные преступления. Следует заметить, что вышеуказанные цифры отражают число только выявленных преступлений, т.е. уровень регистрируемой коррупционной преступности. Исходя из этого, можно сказать, что представленные показатели, к сожалению, не являются предельными. Сравним данные статистики по коррупции среди сотрудников правоохранительных органов. Так, сотрудниками ФСИН было совершено 191 преступление в сфере коррупции, работниками службы су-

[1] Расширенное заседание коллегии МВД России от 28 февраля 2018 г.
[2] РИА Новости от 28.02.2018 г.

дебных приставов – 174, работниками таможенных органов – 70, а сотрудниками ОВД – 729. Нельзя не отметить, что представленные цифры не отражают всей полноты картины, в связи с высокой долей латентности. Данные настораживают, необходимо серьезно задуматься над масштабом «поражения» системы[1].

Опираясь на вышесказанное, можно сказать, что для эффективного противодействия коррупции в органах внутренних дел необходимо использовать всю совокупность правовых средств, однако центральное место в этом механизме должно быть отведено именно административно-правовым средствам.

К числу административно-правовых средств противодействия коррупции в ОВД можно отнести:

– ограничения, запреты, обязанности, связанные со службой в ОВД, требования к служебному поведению (ст. 14 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» (далее – ФЗ № 342)[2];

– средства урегулирования конфликта интересов на службе в ОВД (ст. 71 ФЗ № 342);

– конкурсное замещение ряда должностей (ст. 25 ФЗ №342);

– социальные гарантии, меры поощрений сотрудника ОВД (ФЗ от 19 июля 2011 г. №247 «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел российской федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации»[3]);

– дисциплинарную и административную ответственность сотрудников (ФЗ № 342; КоАП РФ);

– механизм предоставления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8,8.1 ФЗ 273 «О противодействии коррупции»);

– ротацию (ст. 30 ФЗ №342);

---

[1] Из выступление первого заместителя Генерального прокурора А.Э. Буксмана (https:// www.gazeta.ru/social/№ews/2017/12/15/№_10938116.shtml. (дата обращения: 20.04.2018).

[2] См.: Российская газета. – 2011. – № 275.

[3] См.: Российская газета. – 2011. – № 157.

– поручительство (Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации»[1]);

– уведомление об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 ФЗ № 273 «О противодействии коррупции») и др.

Ещё одной немаловажной мерой предупреждения преступлений коррупционной направленности является информационно-пропагандистская работа по формированию антикоррупционного мировоззрения у сотрудников органов внутренних дел, а также пропаганда честного законопослушного образа жизни. Профилактическая работа проводится в форме «круглых столов», «прямых линий», методических семинаров.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что такой «недуг» как коррупция «поразила» всю систему правоохранительных органов. Но она не остается без внимания, предпринимаются меры для её устранения: реализуются планы и программы, издаются законы и распоряжения, ведется работа по совершенствованию системы и структуры государственных органов, вводятся антикоррупционные стандарты, проводится работа по укреплению служебной дисциплины и законности среди сотрудников органов внутренних дел. Данную проблему не скрывают, о ней говорят открыто. Все вышеуказанные меры способствуют предупреждению, а в дальнейшем и искоренению коррупции из органов внутренних дел.

[1] См.: официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 23.03.2018.

Понятие и классификация чрезвычайных ситуаций социального характера

Л.С. Комовкина[1]***,***
А.В. Кропачева[2]

Интересы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации диктуют необходимость изучения причин и условий возникновения чрезвычайных ситуаций социального характера. Трудности создания и функционирования рыночных экономических отношений, демократической политической системы существенным образом влияют на внутригосударственную ситуацию в стране. Кроме того, происходят качественные изменения в источниках угроз национальной безопасности России, среди которых в сфере государственной и общественной безопасности называются:

– разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба национальным интересам;

– деятельность террористических организаций и экстремистских организаций;

– коррупция;

– деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных;

– деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе;

– преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности;

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университет МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Комовкина Л.С., 2018.*

[2] Преподаватель Московского финансово-юридического университета. © *Кропачева А.В., 2018.*

– стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров[1].

В понятийном аппарате чрезвычайного законодательства термин «чрезвычайная ситуация» является ключевым, под которой понимается «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей». Заметим, в приведенном определении законодатель не только перечисляет некоторые опасные явления, но и допускает возможность возникновения иных бедствий, которые могут повлечь негативные последствия. Предположим, что указанное определение сформулировано таким образом неслучайно, а кроме явлений природного и техногенного характера законодатель предполагает иные явления социального характера.

Есть и другие законодательные определения понятия ЧС. Так, федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117–ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»[2] под чрезвычайной ситуацией понимает «обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии гидротехнического сооружения, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или ущерб окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей». Из текста закона вытекает, что данное определение используется исключительно для опасной обстановки, возникающей на гидротехнических сооружениях. Чрезвычайная экологическая ситуация в Антарктике определяется как инцидент, который оказывает любое значительное и вредное

[1] См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1 (часть II), ст. 212.

[2] См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117–ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30, ст. 3589.

воздействие на окружающую среду Антарктики или создает неотвратимую угрозу такого воздействия[1].

О чрезвычайной ситуации для деятельности загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом, говорится в указе Президента РФ от 2 ноября 1994 г. «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений Российской Федерации и Российских граждан, находящихся за рубежом»[2]. Ее образуют следующие обстоятельства при условии, что создается угроза жизни и здоровью российских граждан: крайнее обострение международных отношений и возникновение непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации; агрессия против Российской Федерации; осуществление вооруженного нападения на страну пребывания; участие страны пребывания в вооруженных конфликтах; ведение военных действий в странах, сопредельных со страной пребывания; крайнее обострение внутриполитической обстановки в стране пребывания; экстремистские проявления, террористические акты в отношении загранучреждений и отдельных граждан Российской Федерации в стране пребывания; возникновение стихийных бедствий, эпидемий, крупных аварий и катастроф в стране пребывания или сопредельных странах; иные экстремальные случаи.

Обратимся к ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3 «О чрезвычайном положении», в п «а» ст. 3 которого перечислены обстоятельства введения чрезвычайного положения: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и ор-

[1] См.: Федеральный закон от 5 июня 2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике».

[2] См.: Указ Президента РФ от 2 ноября 1994 г. «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений Российской Федерации и Российских граждан, находящихся за рубежом // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 28, ст. 2971.

ганов местного самоуправления – то есть, чрезвычайные ситуации социального характера. Перечисление опасных явлений социального характера нельзя назвать исчерпывающим. Например, к основаниям социального характера можно с полным основанием добавить бандитизм, вооруженный мятеж и т. д.

Ежегодный Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», подготовленный МЧС России, включает в себя еще и биолого-социальные ЧС, террористические акты: «В отчетном году произошло 176 ЧС техногенного характера, в результате которых погибло 507 чел., пострадало 2335 чел., спасено 1764 чел.: 1 ЧС, связанная с террористическим актом – погибло 16 чел., пострадало 103 чел., спасено 87 чел.; 42 ЧС природного характера – погибло 33 чел., пострадало 33 964 чел., спасено 3491 чел.; 38 ЧС биолого-социального характера, пострадавших и погибших нет». [1] И почему только лишь террористические акты, а не другие тяжкие или особо тяжкие преступления? Но существует еще и множество других чрезвычайных ситуаций, которые могут быть иначе классифицированы.

Таким образом, законодательное определение понятия «чрезвычайная ситуация социального характера» отсутствует.

Обратимся к теоретическим исследованиям. Под ЧС социального характера, как правило, понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате возникновения опасных противоречий и конфликтов в сфере социальных отношений, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери или нарушение условий жизнедеятельности людей. [2]Подобное определение приводит и Г.Н. Василенко[3].

О «социально-политической чрезвычайной ситуации» говорится в исследовании Ковалевой О.В. – «следствие события, сложившегося в

---

[1] См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». М. : МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018.

[2] См.: Губанов В.М. Чрезвычайные ситуации социального характера и защита от них: учеб. пособие / В.М. Губанов, Л.А. Михайлов, В. П. Соломин. М. : Дрофа, 2007. С. 25.

[3] См.: Василенко Г.Н. Нормативно-правовое обеспечение противодействия органов внутренних дел Российской Федерации чрезвычайным ситуациям социального характера // Правовая идея. – 2013. – № 3. – С. 4–15.

результате преднамеренных факторов, которые повлекли негативное изменение объекта воздействия, выразившееся в гибели людей, нанесении значительного материального ущерба имуществу и личности граждан и юридических лиц, нарушении нормального функционирования системы жизнеобеспечения, а также в создании угрозы конституционному строю и безопасности государства, требующих необходимости введения специального правого регулирования и привлечения внешних по отношению к объекту чрезвычайной ситуации сил и средств»[1].

Кроме того, в научных трудах встречается понятие «кризисной ситуации социально-политического характера» – «чрезвычайная обстановка, возникающая на территории всей страны или в ее отдельных местностях вследствие обострения межгосударственных либо внутренних экономических, социальных, национальных, политических и других отношений». Выделяют два вида кризисных ситуаций социально-политического характера: 1) кризисные ситуации как результат негативного развития международных (межгосударственных) отношений. Несовместимость целей, преследуемых сторонами международного конфликта, способна заставить их (или одну из них) пренебречь своими международными обязательствами и прибегнуть к угрозе силой или к применению силы. Такие кризисные ситуации могут заканчиваться либо компромиссом, либо перерастать в военные конфликты различной интенсивности; 2) кризисные ситуации, возникающие на основе обострившихся внутренних экономических, социальных, национальных, политических и других противоречий и конфликтов[2].

Считаем, что не следует отождествлять кризисную ситуацию чрезвычайной, поскольку это приводит к смешению понятий, а под чрезвычайной ситуацией социального характера понимать обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате опасного явления социального характера, создающую реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства или повлекшую многочисленные жертвы, значительные материальные потери, нару-

---

[1] Ковалева О.В. Правовое регулирование защиты прав граждан при возникновении природных и социальных чрезвычайных ситуаций : автореф. дис. … к.ю.н. М., 2011. С. 8.

[2] См.: Майдыкв А.Ф., Демин Г.И., Махаков Б.Д. деятельность органов внутренних дел по противодействию правонарушениям социально-политического характера // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. Т. 8 № 43 (184). С. 46.

шение условий жизнедеятельности людей, ущерб окружающей среде, для ликвидации которой требуются неотложные и специальные меры правового, организационного, экономического характера.

Обобщив социальные явления, события, конфликты, деяния, выделим две группы ЧС социального характера: некриминальную и криминальную.

К первой группе – некриминальной– отнесем: межгосударственные и внутригосударственные конфликты, массовые мероприятия. К межгосударственным конфликтам отнесем воины – как наивысшая степень ЧС социального характера. К внутригосударственным конфликтам – политические (гражданская война, вооруженный конфликт немеждународного характера, выступления экстремистских организаций); межнациональные (сепаратистские, религиозные, этнокультурные, исторические); экономические (забастовки, блокирование транспортных магистралей) и иные конфликты, которые могут привести к ЧС. Массовые мероприятия могут быть как зрелищными (спортивные, культурные), так и политическими (митинги, шествия, пикетирования).

Ко второй группе – криминальной – отнесем террористические акции (ст. 205–208, 277 УК РФ, другие преступления, если они совершены в террористических целях), особо тяжкие (например, ст. ст. 209; 211; 278; 280.1; 281 УК РФ и др.) и иные общественно опасные преступления (например, ст.ст. 212, 212.1; 281, 282.1 УК РФ и др.).

А также выделим биолого-социальные явления: инфекционные заболевания людей, животных, поражения сельскохозяйственных растений.

Из приведенных определений ЧС социального характера и классификации можно сделать вывод о том, что при всем многообразии таких явлений и событий, нельзя указать исчерпывающий перечень чрезвычайных ситуаций социального характера. Важно то, что игнорирование социальных опасностей ведет к тому, что они становятся плохо управляемыми, перерастают в экстремальную стадию и превращаются в чрезвычайные ситуации социального характера, многократно превышающие по своим последствиям ЧС природного и техногенного характера.

Административное поведение государственного служащего

А.В. Константинов[1]

Существующая с 1947 года теория административного поведения, связывают с американским ученым Гербертом Александром Саймоном, который изложил ее в своей одноименной книге «Административное поведение» («Administrative Behavior»). Новаторские взгляды Г.А. Саймоном на проблемные стороны принятия решений в области организации и управления, в последующие годы легли в основу таких областей как теория организаций, теория управления, теория принятия управленческих решений и др.

В основе данной теории Г.А. Саймон указывает влияние установленных в организации целей на рациональное поведение работников. Подчеркивая влияние целей на административное поведение работников организации, Г.А. Саймон подчеркивает, что они являются частью решения о том, каким должно быть само поведение. При это на принятие решения работником влияют установленные в организации цели и личностные цели самого работника. Также ля упрощения процесса принятия решений организация может ограничить цели, на которые направлена деятельность. Следовательно в том случае, когда четко установлены цели как в самой организации, так и четко определены личностные цели у работника, устанавливается возможность ясно различать приемлемые и неприемлемые либо более и менее приемлемые варианты решений. Так как цели имеют влияние на административное поведение работника, с точки зрения Г.А. Саймона, они определяются ценностными предпосылками, которые выступают в качестве предположений о том, какие цели наиболее предпочтительны.

Представляется возможным утверждать, что конечные цели организации могут выступать в качестве отправной точки для конструирования цепочек «средства-цели», которые включают в себя комплекс действий:

– определение общей цели, которую необходимо достичь;

[1] Старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © *Константинов А.В., 2018.*

– установление средств из всего предоставленного комплекса для достижения выбранной цели;

– установление иерархии целей и определение средств достижения цели, в качестве подчиненных целей с поиском более детальных средств для их достижения.

Достаточно важным моментом в теории административного поведения Г.А. Саймона выступает тот факт, что она характеризует административное поведение сотрудника организации с целью последующего экономического анализа, а не сотрудника (государственного служащего) государственного органа, который в силу специфики занимаемой должности и выполняемых задач, обладает своими особенностями и отличительными признаками, но, с другой стороны, основополагающие положения данной теории и описанная модель поведения могут быть применены в отношении сотрудников, состоящих на государственной службе.

Стоит также отметить один важный биографический момент жизни Г.А. Саймона, который лег в основу его последующих трудов, – это период прохождения стажировки в правительстве штата Миннесота. Как в последствии он подчеркивал в своих работа, поведение чиновника разительно отличается от действий «рациональных экономических агентов». Впоследствии решения, принимаемые такими сотрудниками, он будет называть удовлетворительными, а причиной их появления будет считать «ограниченную рациональность». В основу такого понятия Г.А. Саймон вложил понимание человека в качестве не идеальной машины для принятия решений, а субъекта с недостатками, который не в силах просчитать множество условий и учесть всевозможные последствия – и поэтому довольствуется не самым лучшим, а адекватным вариантом, не стремясь к поиску идеального решения.

Перенося сформулированную модель административного поведения на деятельность государственных служащих в условиях российских реалий, необходимо учесть правовую основу, а также психологические аспекты осуществления их деятельности и принятия решений.

Как подчеркивает Р.М. Шамионов, поведение как категория психологии на протяжении всего XX века стало наиболее употребляемым. Это связано с повышением интереса психологов к содержанию, фак-

торам, следствиям поведения человека и созданием такого направления психологии как бихевиоризмом[1].

Основная задача бихевиоризма заключается, следовательно, в накоплении наблюдений над поведением человека с таким расчетом, чтобы в каждом данном случае – при данном стимуле (или, лучше сказать, ситуации) – бихевиорист мог сказать наперед, какова будет реакция, или, если дана реакция, какой ситуацией данная реакция вызвана[2].

Само же поведение, как указывает А. Ребер, – это понятие, охватывающее множество явлений – действия, деятельность, реакции, движения, процессы, операции и т.д., т.е. это любая измеряемая реакция организма[3].

Как считает Л.М. Попов, при характеристике реального поведения необходимо учитываться психологические регуляторы:

– внешние детерминанты, которыми являются социальные, групповые, индивидуальные нормы и ценности культуры и субкультуры, где человеку предписывается в той или иной ситуации определенный тип поведения;

– внутренние детерминанты, к которым относятся ценностные ориентации, установки, система ценностных смыслов, мотивов, психологические особенности личности[4].

На основании вышеизложенного можно констатировать, что поведение есть определенный сложившийся образ взаимодействия с окружающей средой. Характерной особенностью поведения является способность изменять свои действия под влиянием внутренних и внешних факторов.

Интересную классификацию поведения в зависимости от сфер бытия предлагает Е.В. Шорохова, которая в этих сферах жизни возникают, формируются, развиваются соответствующие виды поведения. Для тематики настоящей статьи интерес представляет производственное (трудовое, профессиональное) поведение, которое по своей сути отражает профессиональную служебную деятельность граждан Рос-

---

[1] Шамионов Р.М. Психология социального поведения личности : учеб. пособие. Саратов : Издательский центр «Наука», 2009. С. 7.

[2] Хрестоматия по истории психологии / под ред. П.Я. Гальперина, А.Н. Ждан. М., 1980. С. 34-44.

[3] Ребер А. Большой толковый психологический словарь. М., 2003.

[4] Попов Л.М., Балымова И.В. Поведение субъекта в этической психологии // Личность и бытие: субъектный подход. М., 2008. С. 171–174.

сийской Федерации по обеспечению исполнения государственно-властных полномочий. По своему содержанию государственная служба является профессиональной служебно-трудовой деятельностью государственных служащих.

Складывающиеся в рамках профессиональной служебной деятельности государственных служащих общественные отношения выступают в качестве предмета исследования такой науки как административное право. Так, Б.В. Россинский и Ю.Н. Старилов в качестве предмета административного права выделяют разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами[1].

Несомненно, центральное место в предмете административного права занимают управленческие отношения, подпадающие под административно-правовое регулирование. Как правильно отмечает С.Н. Братановский исходя из наиболее общего предмета административного права можно наметить круг наиболее типичных управленческих отношений, подпадающих под административно-правовое регулирование, которые могут по различным основаниям[2].

В контексте вышесказанного представляется возможным выделить особый тип поведения – управленческое поведение. Так, Е.А. Бурова в своем исследование выявила качественную определенность понятия «управленческого поведения», а также обозначила специфику управленческого поведения в административно-государственном управлении, позволяющую рассматривать административное поведение как особенный, характерный тип. По мнению Е.А. Буровой, управленческое поведение представляет собой функциональную систему взаимосвязанных действий субъекта, выражающуюся в его воздействии на объект с требованием от него определенных результатов, при этом специфика такого поведения в административной системе обусловлена обладанием властными полномочиями, как субъектом, так и объектом управления, а также неравным их распределением. По словам Е.А. Буровой преобладание власти над всеми другими пере-

---

[1] Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 5 е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 54.

[2] Братановский С.Н. Административное право : учебник / С.Н. Братановский. М. : Директ-Медиа, 2013. С. 16.

менными позволяет выделять внутри управленческого поведения административное поведение, которое различается по видам, формирующимся под воздействием различных факторов[1].

Резюмируя вышеизложенное, следует сформулировать собственное определение. Административное поведение российского государственного служащего представляет собой целенаправленные государственно-властные действия сотрудника государственного органа по достижению поставленных задач под влиянием внешних и внутренних детерминантов.

Понятие дисциплины в государственном управлении: современное состояние и проблемы ее обеспечения

О.И. Копытина[2]***,***
А.А. Караваев[3]***,***
А.И. Четвертикова[4]

«Дисциплина в государственном управлении» достаточно часто подлежит сопряженному осмыслению с таким понятием как «законность». Необходимо отдельно рассматривать данные категории, поскольку в самом широком понимании законность – состояние, при котором органы исполнительной власти соблюдают положения Конституции РФ и иных нормативных правовых актов, а дисциплина, представляется системой определенных обязанностей фактических исполнителей данной деятельности.

Вопросы дисциплины в государственном управлении неоднократно становились предметом научного анализа, однако данная тематика представляется актуальной. Любая групповая деятельность чело-

---

[1] Бурова Е.А. Управленческое поведение в административной системе: детерминирующие факторы и модельные конструкции : детерминирующие факторы и модельные конструкции : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08. Волгоград, 2006. С. 79.

[2] Заместитель начальника кафедры административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России кандидат педагогических наук. © *Копытина О.И., 2018.*

[3]Старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России кандидат юридических наук. © *Караваев А.А., 2018.*

[4] Преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России. © *Четвертикова А.И., 2018.*

века требует организованности. Таким образом, фактическая процедура, исполняемая коллективным трудом, объективно нуждается в дисциплине. Данный процесс может выражаться в едином руководстве или подчиненности исполнителей. В качестве наиболее общих критериев дисциплины представим: общность связей внутри коллектива, таким образом, реализуется согласование правил, процедур, норм исполнения поручений; система требований совпадающих с нормами социума и предъявляемая в процессе деятельности; правила поведения соответствующие закрепленному распорядку; установленный порядок поведения индивидов.

Государственная дисциплина в качестве одной из своих сфер воздействия имеет государственно управление. Таким образом, она формируется и развивается в том сегменте аппарата государства, который в порядке исполнительно-распорядительной деятельности обязан реализовать руководство различными сферами государственного управления в объеме полномочий определенном действующими нормативными правовыми актами. Данная деятельность представляется динамической, поскольку реализуется повседневно.

В объективном смысле дисциплина подразумевает соблюдение конкретных нормативных предписаний и распоряжений. Можно рассмотреть данную понятийную категорию, как средство контроля организованности и соблюдения правопорядка в различных сферах жизни общества. Субъективный смысл термина «дисциплина» подразумевает фактическое соблюдение правил и порядка согласованной деятельности направленной на исполнение общегосударственных задач служащими государственных органов, при условии строгого соблюдения запретов, ограничений, обозначенных в действующих нормативных правовых актах, а также реализации прав и исполнении обязанностей. Единство требований государственной дисциплины проявляется во взаимосвязанности ее отдельных видов и обязательности ее для всех[1].

Представляется актуальным, предложить авторское видение понятия «дисциплина в государственном управлении», как фактическую поведенческую модель конкретного государственного служащего, которая выражается в решения и действиях управленческого характера,

[1] Административная юрисдикция налоговых органов : учебник / Е.А. Алехин, Л.М. Ведерников, А.М. Воронов и др.; под ред. М.А. Лапиной. М. : ВГНА Минфина России, 2012. С. 224.

а также формах и методах служебного общения. Это формирование порядка, правового характера, который направлен на реализацию функциональных (должностных) обязанностей, формирование продуктивного взаимодействия между государственными органами внутри, а также с обществом в целом.

Обозначим следующие показатели государственного управления, которые определяет дисциплина: эффективность, рациональность, системность. Данные критерии отражают способность системы взаимодействовать внутри, контролировать качество управленческих усилий и ресурсов, формулировать вектор управляющего воздействия.

Отдельные проявления дисциплины формируют общий результат активности государственного органа или органа местного самоуправления, а из него образуется уровень государственного управления общественными процессами[1]. Отметим, что необходим осознанный подход к исполнению требований дисциплины, поскольку данная сфера государственного управления может затрагивать права и свободы человека и гражданина, которые являются определенным приоритетом государственной охраны.

Исполнительское содержание дисциплины, возможно, отметить в том, что непосредственно государственный служащий находится в подчинении руководителя, качественно исполняет решения управленческого характера и свои функциональные (должностные) обязанности. Исполнение напрямую зависит от сотрудника, его персональных качеств и ряда внешних условий: качества и характера регулирования управленческой деятельности; технической обеспеченности рабочего места; достаточности сведений управленческого характера; уровня оптимизации организационно-штатной структуры; степени профессиональной подготовленности; морально-психологического климата в коллективе; систематизации мер поощрительного характера. Таким образом, постоянный мониторинг и фактическая коррекция поведения государственного служащего возможны при условии сочетания источников формирования его личности и факторов определяющих установленные в системе требования.

[1] Атаманчук Г.В. Теория госуправления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. М. : Юридическая литература, 1997. С. 235.

Дисциплину в государственном управлении разделяют на критерии направленности и содержание. Так выделяют финансовую, договорную, служебную, плановую, учетно-статистическую, трудовую, штатную и некоторые другие. Некоторые ученые предлагают типологию по функциональному и отраслевому критериям. Считаем, что все представленные подходы верны и имеют индивидуальную рациональную составляющую.

Дисциплина в государственном управлении реализуется при помощи трех основных способов: надзор, контроль, обращения граждан. Однако необходимо отметить убеждение, как процесс, который зачастую предшествует указанным юридически значимым действиям. Он проявляется в воспитании, формировании элементов правомерного поведения субъектов государственной службы. Отсутствие дисциплинарных проступков является, по нашему мнению, внешним проявлением этой деятельности внутри системы государственного управления.

В заключении отметит, что дисциплина в государственном управлении представляется системой индивидуального поведения государственного служащего в управленческих процессах как внутри аппарата, так и с обществом. Она возникает в процессе их фактического взаимодействия. Соблюдение запретов и ограничений системы обеспечивается принудительными мерами и внешними санкциями. Предназначена она (система) для эффективного функционирования структурных элементов государственного аппарата, исполняющего управление в дифференцированных сферах жизни общества. Важная роль данного механизма заключается в обеспечении надлежащей сопряженности и организованности деятельности любого участника управленческого процесса.

Дисциплина представляется обязательным структурным элементом любого правового государства. Она определяет совокупность методов и форм государственного управления и находит свое отражение в действующих нормативных правовых актах. При помощи указанного нормативного регламентирования государственный аппарат формирует положительную правовую природу общественных взаимоотношений направленных на избрание правомерной модели поведения для объекта управления.

Творческое (научное) наследие А.П. Коренева и его значение для развития науки административного права

М.В. Костенников[1]***,***
А.В. Куракин[2]

Отечественная наука в целом и наука административного права в частности, начали активно развиваться в 60-е годы прошлого столетия. Подобное положение вещей обусловлено целым рядом обстоятельств. Непосредственно же на развитие науки оказывали влияние политико-экономические и социальные факторы, динамика которых способствовала формированию современной науки. Огромное количество способных молодых людей получили возможность в те годы продолжить обучение учиться в высших образовательных учреждениях, а также заниматься научной и педагогической деятельностью. В их числе оказался и А.П. Коренев, который в 50-х годах был студентом юридического факультета Ленинградского государственного университета имении А.А. Жданова.

После окончания аспирантуры Ленинградского государственного университета в 61-м году, защитить диссертацию Алексею Прокофьевичу по организационным причинам сразу не удалось. Одним из оппонентов предполагался доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники РСФСР А.Е. Лунев. Ознакомившись с работой А.П. Коренева, он отказался от оппонирования по диссертации по той причине, что придерживался иной концепции кодификации норм административного права. В частности, А.Е. Лунев отстаивал необходимость принятия единого Административного кодекса.

В содержание такого документа, по мнению А.Е. Лунева, нужно было поместить все основные институты административного права, в

---

[1] Доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. © *Костенников М.В., 2018.*

[2] Доктор юридических наук, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; профессор кафедры «Административное право, экологическое право; информационное право» Российского университета транспорта. © *Куракин А.В., 2018.*

то время как А.П. Коренев обосновал необходимость кодификации норм административного права по отдельным институтам, с учетом федеративных основ государства, причем понятие кодификация законодательства он не отождествлял с понятием кодекса. Кодификация возможна и путем принятия закона или иного нормативного правового акта, полгал он, но при этом необходимо осуществлять тщательный отбор нормативного материала для кодификации. Только в этом случае кодификация будет иметь должный социальный и юридический результат, считал Алесей Прокофьевич. Как показало время, кодификация норм административного права пошла по пути, который был теоретически обоснован именно А.П. Кореневым.

Защита кандидатской диссертации по теме: «Кодификация советского административного права» состоялась лишь в 1962 г. в Москве. Надо отметить, что кандидатская диссертация во многом предопределила направление научных интересов Алексея Прокофьевича, которые в целом касались проблем реализации норм административного права, а также совершенствования административного законодательства. Им также обосновывались различные проблемы реализации административной ответственности, административного принуждения, вопросы, связанные с взаимоотношениями гражданина и сотрудника милиции, а также вопросы административного процесса. Весьма содержательно А.П. Коренев занимался и проблемами охраны общественного порядка и вопросами общественной безопасности и др.

Подчеркнем, что общетеоретические наработки, сделанные А.П. Кореневым в науке административного права, с успехом были применены при исследовании правовых и организационных проблем административной деятельности органов внутренних дел. Представители науки советского административного права (Л.Л. Попов, Ф.С. Разаренов, М.И. Еропкин, И.И. Веремеенко, А.П. Коренев и др.) в 70-е годы создали теоретическую базу для новой учебной дисциплины: «Административная деятельность ОВД», без которой сегодня представить полноценный учебный процесс в системе МВД России не возможно. Под редакцией Алексея Прокофьевича Коренева был издан учебник по: «Административной деятельности ОВД», который не раз переиздавался. Следует сказать, что обозначенный учебный курс изначально преподавался как специальная дисциплина и учебно-методические ма-

териалы были закрытыми, но с середины 90-х годов ситуация изменилась и в этот период был издан в 2-х частях учебник «Административная деятельность ОВД» / под ред. А.П. Коренева. М. : «Щит-М», 1996. (общая и особенная часть).

В данном учебнике лично Алексеем Прокофьевичем была написана практически вся Общая часть и ряд параграфов части Особенной. Длительное время это издание было основным для изучения курса административная деятельность органов внутренних дел в образовательных организациях системы МВД России. Обратим внимание, что соответствующим учебником был обеспечен учебный процесс не только в Московской высшей школе милиции, но также и в других образовательных учреждениях системы МВД советского и постсоветского периода нашей истории.

Благодаря творческим усилиям А.П. Коренева, проблемы административной деятельности органов внутренних дел получили свое освещение на страницах главного научного издания «Советское государство и право», так, им в 1967 г. в этом журнале была опубликована статья «Вопросы административного процесса в деятельности органов милиции» (№ 12). Заметим, что, как и в тот период времени, так и в настоящее время журнал «Государство и право» весьма неохотно, к сожалению, публикует научные статьи по проблемам административной деятельности органов внутренних дел.

Спустя пять лет после защиты кандидатской диссертации Алексей Прокофьевич приступил к написанию докторской диссертации. Тему для научного исследования ему подсказал научный руководитель Г.И. Петров: «Применение норм советского административного права». Необходимо отметить, что исследования по обозначенной проблеме уже были, ранее в частности С.С. Студеникин в 1947 г. защитил докторскую диссертацию по теме: «Норма административного права и ее применение». Как отмечал Алексей Прокофьевич в личной беседе с автором он принципиально не стал знакомиться с данным исследованием, дабы не находиться под его эмоциональным и научным воздействием.

На подготовку докторской диссертации ушло почти пять лет, ее защита состоялась в Ленинградском государственном университете имени А.А. Жданова и прошла удачно. Однако работа длительное

время не утверждалась Высшей аттестационной комиссией – некоторым экспертам казалось, что исследование излишне теоретическое и лишь спустя два года диссертация получила положительное заключение со стороны «черного» рецензента – доктора юридических наук О.М. Якубы, которая работала профессором Одесского государственного университета. О.М. Якуба была хорошо знакома с научными трудами А.П. Коренева, поэтому, получив диссертацию из ВАКа на рецензию, подготовила на нее положительное заключение. Так, спустя почти два года после защиты диссертации Алексею Прокофьевичу была присуждена ученая степень – доктора юридических наук.

Отметим, что диссертационные исследования А.П. Коренева хорошо известны научной общественности, поскольку на их основании были подготовлены и изданы монографии: «Кодификация советского административного права. Теоретические проблемы». – М.: Юридическая литература, 1970; «Нормы административного права и их применение». – М.: Юридическая литература, 1978. Без использования последней работы не обходится ни одно научное исследование, которое касается проблемы реализации норм административного права, именно благодаря фундаментальности проведенного им исследования, творческое наследие А.П. Корнева весьма востребовано в настоящее время. Об этом говорят авторефераты диссертаций – практически в каждом из них при перечислении ученых, чьи труды были использованы в ходе исследования, значится имя и фамилия А.П. Коренева.

Наиболее продуктивный период научного творчества А.П. Коренева приходится на 70–80-е годы, именно в этот период времени им были написаны ключевые научные труды, подняты ранее не рассмотренные проблемы, в частности, касающиеся принципов административного права, проблемы административного усмотрения в правоприменительной деятельности и др.

Вершиной творчества в плане подготовки учебной литературы можно считать учебник «Советское административное право», авторский коллектив которого составляли: Л.М. Колодкин, А.П. Клюшниченко, А.П. Коренев. Это учебное издание было опубликовано под ред. А.П. Коренева в издательстве Юридическая литература в 1986 г., объем учебника составлял 400 с. Учебник был главным в системе МВД России и некоторых других образовательных учреждениях. К

сожалению, некоторые его разделы, посвященные Особенной части административного права, очень быстро устарели в начале 90-х годов. Нельзя не подчеркнуть, что учебник отличался высокой научной культурой, а также безупречным дидактическим изложением сложного административно-правового материала.

Надо сказать, что многие идеи, сформулированные А.П. Кореневым, были реализованы его учениками, среди которых можно выделить Ю.П. Соловья. Юрий Петрович Соловей подготовил и защитил очень интересную диссертацию по теме: «Усмотрение в административной деятельности советской милиции» (1982), к сожалению, данная работа малоизвестна научной общественности, поскольку она носила закрытый характер, очень жаль, что Ю.П. Соловей не издал эту работу в виде монографии. Первым адъюнктом, который защитил диссертацию под научным руководством А.П. Коренева, был А.С. Любинюков (сейчас доктор юридических наук, профессор Российской таможенной академии), работа была посвящена проблемам обеспечения безопасности дорожного движения (1981).

Пиком развития кафедры административного права и административной деятельности ОВД Московской вышей школы милиции МВД СССР, на наш взгляд, является конец 80-х годов, именно к этому периоду времени сложился крепкий творческий коллектив кафедры, члены которого подготовили и защитили кандидатские диссертации под научным руководством А.П. Коренева.

Среди лиц, защитивших кандидатские диссертации в 80-х годах можно назвать сотрудников кафедры: В.Р. Кисина, Н.И. Буденко, В.Е. Помаскина, С.Н. Бочарова, В.В. Селиванова и др. Под научным руководством А.П. Коренева в 80-е годы защитили диссертации адъюнкты, приехавшие на учебу в МВШМ из союзных республик: Узбекистана, Казахстана, Белоруссии, Литвы, Грузии.

В 1993 г. Алексей Прокофьевич Коренев получил почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации». Он был одним из первых получивших это почетное звание в условиях новой российской государственности. Дело в том, что в 1991 г. он был представлен на почетное звание «Заслуженный деятель науки и техники РСФСР», однако события августа 1991 г., а также последующий раз-

вал СССР отодвинули получение им почетного звания практически на два года.

В 90-е годы на кафедру пришло новое поколение преподавателей, а также новый адъюнктский состав, новые экономические условия совершенно не изменили Алексея Прокофьевича, он по-прежнему квалифицированно и добросовестно работал с желающими подготовить кандидатскую диссертацию. Знаковым исследованием середины 90-х годов, которое было выполнено под научным руководством А.П. Коренева, как нам представляется, можно выделить кандидатскую диссертацию А.А. Абдурахманова, которая называлась: «Административный договор и его применение в деятельности органов внутренних дел» (1997). Проблема административного договора была мало разработанной, сложности ситуации добавляло и то обстоятельство, что необходимо было раскрыть обозначенную проблему применительно к деятельности органов внутренних дел. А.А. Абдурахманов с поставленной задачей успешно справился (сегодня А.А. Абдурахманов доцент Белорусского государственного университета)

В контексте статьи нельзя не отметить, что и у ее автора Алексей Прокофьевич Коренев выступал в качестве научного руководителя по кандидатской диссертации и научного консультанта по докторской диссертации. Не стоит, наверное, специально подчеркивать, что по нашему мнению, именно профессор Коренев А.П. оказал существенное влияние на всю последующую научную деятельность. Чувство глубокой благодарности Алексею Прокофьевичу навсегда останется в наших сердцах.

Необходимо заметить, что в 90-е годы начался процесс размывания устоявшихся правовых образований, из системы административного права начали выделять правовые институты, из конъюнктурных соображений выделялись новые отрасли права. Понимая пагубность такого процесса, как для теории, так и для практики, Алексей Прокофьевич выступал категорически против данного процесса. В частности он отмечал, что «…искусственное деление единой отрасли административного права на новые самостоятельные отрасли права не усовершенствуют систему российского права, а, напротив, искусственно

и необоснованно ее усложнит, затруднит деятельность правотворческих и правоприменительных органов»[1].

Обратим внимание и на тот факт, что, несмотря, на загруженность, Алексей Прокофьевич занимался достаточно много и общественной работой – был членом экспертного совета ВАК, членом рабочей группы по подготовке КоАП России, работал в иных общественных структурах, функционирующих в системе МВД России и других структурах.

В завершении скажем, что число публикаций Алексея Прокофьевича в количественном отношении, возможно, по современным меркам и не велико. Однако подчеркнем, что ценность научных трудов, как мы полагаем, состоит не в их количестве, а в научном качестве. Высокое же качество его научных трудов, а также и в целом творческое наследие А.П. Коренева, является достаточно востребованным в современной науке административного права.

Понятие и предмет правового регулирования – административно-деликтного права

В.А. Круглов[2]

До настоящего времени среди ученых нет единства мнений о понятии и предмете правового регулирования административно-деликтного права. Так, некоторые авторы утверждают, что административно-деликтное право – это подотрасль административного права и что «оно представляет собой совокупность норм, которые регулируют отношения, возникающие в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для них правила поведения».

Так ли это? По нашему мнению, и это мы неоднократно отмечали в своих исследованиях административно-деликтное право – одна из отраслей права. Ей присущи все признаки, свойственные праву в це-

[1] См.: Коренев А.П. О соотношении административно-правовых институтов и отрасли административного права // Институты административного права России. М., 1999. С. 43.

[2] Профессор кафедры правовых дисциплин филиала Российского государственного социального университета в г. Минске доктор юридических наук, профессор. © *Круглов В.А., 2018.*

лом, но в то же время она характеризуется самостоятельным содержанием, вытекающим из специфики ее отраслевой принадлежности.

Каждая отрасль права регулирует определенные общественные отношения, т.е. имеет свой предмет правового регулирования. Административно-деликтное право необходимо отличать от административного права.

Ученые едины во мнении, что предметом правового регулирования административного (управленческого) права являются общественные отношения, которые возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления.

Административное (управленческое) право оказывает регулятивное воздействие на те общественные отношения, возникновение которых непосредственно связано с государственной управленческой деятельностью и непосредственно проявляет себя как регулятор общественных отношений в сфере государственного управления.

Как известно, административное право регулирует такие общественные отношения, в рамках которых в принципе исключено юридическое равенство их участников. Объясняется это тем, что в них непременно участвует субъект исполнительной власти, способный в силу предоставленных ему юридически-властных полномочий подчинять поведение иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлением».

Следовательно, административное (управленческое) право не регулирует отношения между гражданами, между общественными организациями и внутри них, так как в них отсутствует субъект исполнительной власти.

Каждая отрасль права регулирует определенные общественные отношения, т. е. имеет свой предмет правового регулирования.

Как в Республике Беларусь, так и Российской Федерации, действует большое число различных юридически обязательных правил, которые имеют своей целью обеспечить правопорядок и должную государственную дисциплину во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. К ним относятся: правила дорожного движения, правила техники безопасности, правила торговли, в том числе спиртными напитками и табачными изделиями, санитарные, ветеринарные, противопожарные правила, правила охоты и рыболовства, правила приоб-

ретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия, взрывчатых, радиоактивных, ядовитых веществ, правила воинского учета, пограничного режима, таможенные правила, правила охраны окружающей среды и т. д.

Все административные правонарушения в зависимости от того, каким общественным отношения причиняется вред, против чего они направлены или в какой области совершаются, систематизированы в соответствующих главах Кодексов Республики Беларусь и Российской Федерации об административных правонарушениях.

Эти правила защищаются административной санкцией, а их нарушение трактуется как административное правонарушение.

Административно-деликтное право регулирует, общественные отношения, которые связаны с административным правонарушением.

Можно выделить три разновидности общественных отношений, регулируемых административно-деликтным правом:

1) охранительные административно-деликтные правовые отношения;

2) общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений;

3) общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при обстоятельствах, исключающих признание деяния административным правонарушением.

Охранительные административно-деликтные правовые отношения возникают в связи с совершением административного проступка. Лицо, совершившее такой проступок, обязано понести соответствующее взыскание. Компетентные органы (должностные лица) обязаны привлечь лицо, совершившее административное правонарушение к административной ответственности. Налицо субъекты правоотношения, которые наделены определенными субъективными правами и юридическими обязанностями. Эти отношения регулируются нормами административно-деликтного права. Содержанием охранительных административно-деликтных правовых отношений является реализация административной ответственности и административного наказания, связанная с совершением административного правонарушения.

Общественными отношениями, возникающими, развивающимися и прекращающимися при предупреждении административных правонарушений, являются такие общественные отношения, которые связаны с удержанием от совершения административных правонарушений лиц, склонных к антиобщественному поведению, посредством угрозы применения административного взыскания.

Общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при обстоятельствах, исключающих признание деяния административным правонарушением – это такие общественные отношения, которые возникают в случаях использования обстоятельства, исключающего признание деяния административным правонарушением. К таким обстоятельствам в Российском административно-деликтном законодательстве относится необходимая оборона, в Белорусском – необходимая оборона; причинение вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; крайняя необходимость; обоснованный риск и иные обстоятельства, исключающие признание деяния административным правонарушением.

Правоотношения, регулируемые этими нормами права, можно считать регулятивными административно-деликтными правовыми отношениями, так как они складываются на основе регулятивных (управомочивающих) норм и регулируют правомерное поведение лица.

Административно-деликтное право регулирует общественные отношения в различных сферах жизнедеятельности общества путем установления запретов на совершение общественно опасных деяний под угрозой применения административного наказания.

Регулирующая роль административно-деликтного права выражается как в том, что субъект права действует в соответствии с его предписаниями или требует от других лиц соответствующего поведения, так и в том, что нарушение требований административно-деликтного права вызывает применение к нарушителю мер воздействия государства в лице его уполномоченных органов.

В обществе нормы административно-деликтного права выполняются, как правило, добровольно и сознательно в силу того, что их требования соответствуют интересам и потребностям людей. Вместе с

тем эти нормы обеспечиваются и принудительными мерами, которые применяются в случае их нарушения.

Таким образом, предметом правового регулирования административно-деликтного права являются общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в связи с совершением административного проступка, предупреждением административных правонарушений, а также с обстоятельствами, исключающими признание деяния административным правонарушением.

При разграничении отраслей права ученые учитывают особенности, как предмета, так и метода правового регулирования, под которым понимаются формы, приемы, способы, применяемые государством для регулирования общественных отношений определенного вида. Метод правового регулирования обусловливается, прежде всего, предметом правового регулирования. Существенное значение при этом приобретают такие свойства предмета правового регулирования, которые проявляются в определенных юридических признаках конкретной отрасли права, т.е. специфике составляющих ее норм, а также регулируемых ими правоотношений.

Государство, применяя тот или иной метод правового регулирования, воздействует на общественные отношения в определенных сферах жизнедеятельности общества и придает их развитию желаемое направление.

Метод правового регулирования охранительных административно-деликтных правовых отношений – это административно-правовое принуждение, выражающееся в применении наказания за нарушение установленного государством административно-правового запрета.

Метод правового регулирования общественных отношений, возникающих при предупреждении административных правонарушений – это угроза применения административного наказания путем его законодательного закрепления за нарушение установленного государством административно-правового запрета.

Метод регулирования общественных отношений, возникающих при защите от общественно опасных посягательств; причинении вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; обоснованном риске – это наделение граждан правами на борьбу с общественно опасными деяниями.

Наши исследования показывают, что государство для регулирования общественных отношений использует как императивный, так и диспозитивный методы правого регулирования в различных их вариациях и сочетаниях, и что метод правого регулирования никак не может быть критерием деления права на отрасли.

В ч. 1 ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указано, что «законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях».

В ч. 2 ст. 1.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях прямо указано, что «настоящий Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь. Нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс». Тем самым и в Российской Федерации и в Республике Беларусь нормы административно-деликтного права кодифицированы и это закреплено законодательно.

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях «определяет, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляет основания и условия административной ответственности, устанавливает административные взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административные правонарушения, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности в соответствии с настоящим кодексом.

Данное положение отсутствует в КоАП Российской Федерации, что, по нашему мнению, необходимо устранить.

Таким образом, административно-деликтное право – это отрасль права, представляющая собой кодифицированную совокупность правовых норм, установленных законодательной властью, регулирующих охранительные административно-деликтные правовые отношения; общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений, а также при обстоятельствах, исключающих признание деяния адми-

нистративным правонарушением и определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих (наказания) взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административное правонарушение, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности в соответствии с КоАП.

Уяснение понятия и предмета правого регулирования административно-деликтного права позволит ученым и практическим работникам правильно оперировать ими в своей дальнейшей деятельности.

Административная и налоговая ответственность за нарушение налогового законодательства

Л.Д. Кузнецов[1]

В настоящее время среди ученых бытует мнение, что налоговая ответственность по существу является разновидностью административно-правовой ответственности, поскольку в налоговых правоотношениях, как отношениях власти и подчинения, стороны находятся в неравном положении. Это мнение обосновывается на Определении Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 130-О. В нём говориться о том, что налоговые органы, действуя властно – обязывающим образом, «вправе налагать штрафы за нарушение требований налогового законодательства. Это означает, что ими применяются санкции, по сути являющиеся административно – правовыми, т.е. имеет место административно – правовая ответственность за налоговые правонарушения. Штрафные санкции, применяемые налоговыми органами за нарушение норм законодательства, направленного на обеспечение фискальных интересов государства, относятся к мерам взыскания административно – правового характера (за административные правонарушения) и осуществляются в рамках административной юрисдикции[2].

[1] Профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я Кикотя кандидат юридических наук. © *Кузнецов Л.Д., 2018.*

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 130-О «По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации».

Таким образом, правосудие осуществляется посредством административного судопроизводства. Конституционный Суд РФ признает административно-правовую природу налоговых санкций, но в тоже время налоговые санкции устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий (штрафов) в размерах, предусмотренных главами 16 и 18 Налогового кодекса РФ. Однако взыскание недоимок, пени, а также иных обязательных платежей в принудительном порядке не являются налоговыми санкциями (постановление ФАС ЗСО от 13 мая 2002 г. № Ф04/1582-453/А45-2002). Пеня является одним из способов обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов.

Автор учебника по налоговому праву С.Г. Пепеляев по названному вопросу пишет следующее: «специфических мер воздействия за нарушение налогового законодательства Налоговым кодексом РФ не предусмотрено. Эти меры сводятся к применению типично административного взыскания – штрафа. Выделяемые иногда особенности финансовых санкций характеризуют не сам штраф, а порядок его применения. Специфических черт «финансового» штрафа, не позволяющих его отождествлять с административным, нет»[1]. Далее С.Г. Пепеляев полагает, что налоговую ответственность можно рассматривать только как комплексный институт права, объединяющий нормы различных отраслей права, направленные на защиту налоговых правоотношений. По его мнению, за нарушение налогового законодательства в зависимости от вида и тяжести деяния могут применяться лишь меры административной или уголовной ответственности[2].

Автор настоящей статьи, проанализировал действующее законодательство о налогах и сборах и пришёл к выводу, что в налоговой сфере существуют самостоятельно: налоговая, административная и уголовная ответственности. Автор дифференцированно подошёл содержанию ответственности в нормах права, например, однозначно согласятся все ученые с тем, что в главах 16 и 18 Налогового кодекса Российской Федерации установлены виды налоговых правонарушений

[1] Налоговое право / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2000. С. 405.

[2] Иванчук В.Ю. К вопросу о соотношении административной и налоговой ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах [Текст] // Актуальные проблемы права : материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). М. : Буки-Веди, 2015. С. 62–65.

и ответственность за их совершение, а в главе 15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определены административные правонарушения в области налогов и сборов. В статьях 194, 198, 199, 199.1 Уголовного кодекса (далее – УК РФ) установлены виды уголовных преступлений. Следовательно, существует в реальности перечень разных правовых актов, определяющих разные, самостоятельные виды ответственности за налоговые правонарушения и преступления.

Пунктом 4 статьи 108 НК РФ установлено, что привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации. Таким образом, положение пункта 4 статьи 108 НК РФ устанавливает разделение видов ответственности, выделяет самостоятельный характер каждого вида ответственности, в том числе налоговой ответственности. Нет правовых оснований утверждать, что налоговая ответственность представляет собой подвид административной ответственности. Таким образом, позиция М. В. Гладковой выглядит неубедительно. Она утверждала, что за совершение противоправных деяний в сфере налогообложения виновное лицо можно привлечь лишь к административной ответственности. Полагаю, что это положение не верно!

Кроме того известно, что в правовой природе административной и налоговой ответственности существуют значительные различия. Так, по мнению В.Ю.Иванчука налоговая ответственность и административная ответственность в области налогов и сборов не соотносятся между собой как часть и целое, а представляют собой разные виды юридической ответственности, входящие в межотраслевой институт ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах[1].

В Российской Федерации до сих пор вопрос о соотношении налоговой и административной ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах является дискуссионным. Это длится более 20 лет. Ученые-административисты: Д. Н. Бахрах, А. П. Алехин

[1] Иванчук В.Ю. К вопросу о соотношении административной и налоговой ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах [Текст] // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). М. : Буки-Веди, 2015. С. 62-65.

полагают, что правонарушения, ответственность за которые предусматривает НК РФ можно отнести к числу административных правонарушений, так как последние, по их мнению, обладают всеми признаками административных правонарушений. Однако, ученые-финансисты: Ю. А. Крохина, И.И.Кучеров, рассматривают налоговую ответственность в качестве разновидности финансово-правовой ответственности, подчеркивая ее самостоятельный характер. Это значит, что до сих пор не выработано единого подхода к разграничению административной и налоговой ответственности. И, сколько по времени будет продолжаться эта дискуссия неизвестно? До настоящего времени названный спор остаётся неразрешенным. Нужна законодательная инициатива и конкретный правовой акт для разрешения существующей правовой проблемы. Поддерживая мнение ученых – административистов автор настоящей статьи считает, что аргументы сторонников самостоятельной налоговой ответственности можно было бы нивелировать, внеся дополнительные изменения в КоАП РФ в части налоговой ответственности, однако указанные изменения в законодательство до сих пор не внесены.

В 2011 году соотношение налоговой и административной ответственности за нарушение налогового законодательства было подробно описано в статье Н.А. Лабутиной «Право: история, теория, практика». Автор статьи провела анализ указанных видов ответственности, выявила их сходство и различия, а в заключение своего труда автор статьи написала, что соотношение административной и налоговой ответственности требует ещё более тщательного анализа и изучения.[1]

Юристам практикам хорошо известно, что ответственность за нарушение налогового законодательства установлена двумя кодексами: НК РФ и КоАП РФ. Вместе с тем, в КоАП РФ установлены схожие с НК РФ по содержанию налоговые правонарушения, но ответственность за них установлена только для должностных лиц, то есть руководителей организаций в связи с выполнением ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций. Для названных юристов до сих пор остаётся неясным вопрос: «почему от-

[1] Лабутина Н.А. Соотношение административной и налоговой ответственности за нарушение налогового законодательства [Текст] // Право: история, теория, практика : материалы Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). СПб. : Реноме, 2011. С. 63–67.

ветственность за нарушение налогового законодательства не установлена в одном кодексе?». Например, КоАП РФ.

Автор настоящей статьи, исследуя административное законодательство, по аналогии с уголовным законодательством, считает, что в нём должны быть сосредоточены все виды административных правонарушений, устанавливающих ответственность в соответствии с федеральными правовыми актами. Однако, к сожалению, действующий КоАП РФ не содержит всех видов административных правонарушений, которые установлены федеральными законами. Например, в части налоговых правонарушений в административном законодательстве установлено незначительное их количество, по сравнению с количеством правонарушений, определённых главами 16 и 18 НК РФ.

Автор настоящей статьи, исследуя самостоятельное понятие налогового правонарушения, пришёл к выводу, что ответственность юридических лиц за указанное правонарушение стала допустима в отдельном правовом акте, то есть НК РФ, несмотря на то, что в качестве единственного федерального законодательного акта об административных правонарушениях является КоАП РФ (согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ).

В поддержку мнения сторонников самостоятельной налоговой ответственности высказался также доктор юридических наук, профессор И. И. Кучеров. Он полагает, что лица, виновные в совершении налоговых правонарушений, привлекаются к налоговой ответственности, которая является разновидностью финансовой ответственности.

Налоговая ответственность представляет собой обязанность лица, виновного в совершении налогового правонарушения, претерпевать меры государственно-властного принуждения, предусмотренные санкциями НК РФ, состоящие в возложении дополнительных юридических обязанностей имущественного характера и применяемые компетентными органами в установленном процессуальном порядке.

КоАП РФ установил ответственность физических лиц – руководителей организаций за административные правонарушения в области налогов и сборов, с целью профилактики правонарушений.

Проблемные аспекты реализации полномочий участковым уполномоченным полиции в области индивидуально-профилактической работы с отдельными категориями лиц

Е.А. Кулеш[1]

Участковый уполномоченный полиции в обеспечении общественного порядка на обслуживаемой территории выполняет лидирующую роль, поскольку именно он выступает связующим звеном между органами правопорядка и населением. При этом оценивая имеющиеся у последнего полномочия, стоит заключить, что подразделения службы участковых уполномоченных полиции являются наиболее загруженными подразделениями полиции с точки зрения их функционального предназначения.

Анализируя множественные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность участковых уполномоченных полиции, позволительно судить об имеющихся проблемных вопросах, которые в целом оказывают негативное влияние на результативность рассматриваемой деятельности, и, в частности, на осуществляемую участковым уполномоченным полиции индивидуально-профилактическую работу с установленными категориями лиц[2].

Так, обращаясь к данным категориям, стоит выделить, например, лиц, больных алкоголизмом и наркоманией, состоящих на учетах в медицинских организациях и представляющих опасность для окружающих.

Анализ действующего российского законодательства позволил выявить следующее:

Во-первых, п. 35 ст. 12 ФЗ «О полиции»[3] обязывает сотрудников полиции участвовать совместно с органами здравоохранения в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность

---

[1] Заместитель начальника кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД России. © *Кулеш Е.А., 2018.*

[2] Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 (ред. от 08.09.2016) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. – 2013. – № 65.

[3] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений.

Во-вторых, ст. 30 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях граждан при ее оказании»[1] закрепляет процедуру взаимодействия сотрудников полиции с органами здравоохранения, выражающуюся в форме содействия со стороны органов внутренних дел в случаях недобровольной госпитализации и обеспечения безопасных условий для доступа к госпитализируемому лицу и его осмотра. Однако вряд ли данный порядок может быть отнесен к лицам, больным алкоголизмом или наркоманией, поскольку все же в данном случае речь идет о недобровольной госпитализации лиц, страдающих психическими расстройствами.

В-третьих, ст. 13 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[2] установила понятие врачебной тайны, включающей в себя сведения о факте обращения гражданина за оказанием медицинской помощи, а также возможность предоставления сведений, составляющих врачебную тайну без согласия гражданина или его законного представителя в строго определенных случаях.

Имеющиеся нормы позволяют согласиться с точкой зрения А.Г. Гришакова[3] относительно отсутствия на сегодняшний день в российском законодательстве четкой формулировки лиц, представляющих опасность для окружающих. Данная ситуация является первопричиной отсутствия единого трактования данного понятия и, как следствие, выступает определенным препятствием для получения достаточных оснований в целях постановки рассматриваемой категории лиц участковым уполномоченным полиции на профилактический учет. В конечной результате, это приводит к практическому отсутствию профилактической работы с лицами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, а также ежегодному снижению количества подучётных лиц указанной категории.

---

[1] Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (ред. от 19.07.2018) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33, ст. 1913.

[2] Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-Фз (ред. от 03.08.2018) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.

[3] Гришаков А.Г. Индивидуальная профилактика в деятельности участкового уполномоченного полиции в современный период // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 3 (63). – С. 34.

Официальные статистические данные свидетельствуют, что рассматриваемая категория лиц является наиболее склонной к частому совершению административных правонарушений в сфере общественного порядка, а в отдельных случаях и уголовно наказуемых деяний.

Таким образом, исходя из вышеизложенного обосновывается целесообразность пересмотра редакции п. 63.2 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции[1] и представление его в следующем содержании: «лица, допускающие неоднократное совершение (в количестве двух и более раз, в течение одного года с момента привлечения к административной ответственности за совершение первого из указанных правонарушений) административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.20, 20.21 КоАП РФ[2]».

Еще одной категорией, требующей внимания, выступают лица, совершившие правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющие опасность для окружающих. В данном случае, аналогично имеется законодательный пробел с единым трактованием понятия «представляющие опасность для окружающих».

Анализ правоприменительной практики указывает на факты наличия состояния опьянения у правонарушителей в большей части подобных случаев. Пункт 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» гласит, что сотрудники управомоченных полиции к доставлению в служебное помещение территориального органа или же в медицинскую организацию лиц, находящихся в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического, токсического) при наличие оснований о возможности причинения ими вреда жизни и здоровью граждан или же нанесения ущерба имуществу[3]. Однако данная норма не закрепляет возможности сотрудников полиции на доставление правонарушителя при его нахождении в жилище, что повышает риск повторного совершения или более тяжкого правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

---

[1] Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. – 2013. – № 65.

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1. Ч. 1, ст. 1.

[3] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7. ст. 900.

Таким образом, видится необходимость внесения изменений в п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», представив ее в следующей редакции: «Сотрудники полиции имеют право доставлять граждан, находящихся в жилище в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью иных лиц, нанести ущерб имуществу».

Предлагаемые в данной научной статье изменения и дополнения в Федеральный закон «О полиции» и в приказ МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» по мнению автора, будут направлены на повышение качества и возможности реализации участковым уполномоченным полиции своих функциональных обязанностей в области осуществления индивидуально-профилактической работы с отдельными категориями лиц на обслуживаемой территории.

Учение о норме административного права в трудах А.П. Коренева

А.В. Куракин[1]

Основополагающим элементом механизма административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с осуществлением органами власти и управления своих задач и функций, является норма административного права: «…правовые нормы составляют базу правового регулирования. От степени разработанности правовых норм, ясности и четкости обязательных предписаний зависит уровень складывающихся на их основе правоотношений и издаваемых правоприменительных актов»[2].

---

[1] Профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; профессор кафедры «Административное право, экологическое право; информационное право» Российского университета транспорта доктор юридических наук, профессор. © *Куракин А.В., 2018.*

[2] Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 108.

Это положение представляется вполне правильным и может быть применимо к рассмотрению вопроса специфики норм административного права.

В юридической науке понятие нормы «административного права» определяется по-разному.

В частности, С.С. Студеникин одним из первых в советской юридической литературе исследовав специфику норм административного права, писал о том, что «…учение о правовой норме составляет важнейшую часть теории права. В связи с чем правовая норма представляет собой правило поведения, которое установлено государством для охраны его интересов и соблюдение которого государство обеспечивает всей мощью своей принудительной власти»[1].

Д.Н. Бахрах под нормой административного права понимает установленные или санкционированные государством правила, регулирующие отношения, возникающие при формировании и деятельности исполнительной власти. Норма содержит модель поведения (диспозицию) при наличии определенных условий (гипотезы). Реализация правовой нормы обеспечивается разнообразными средствами, включая государственное принуждение[2].

Административно-правовые нормы предусматривают установленные государством, его органами представительной либо исполнительной власти, местной администрацией, правила должного или возможного поведения субъектов административного права, соблюдение которых обеспечивается специальными мерами государственного воздействия[3].

А.П. Алехин, Ю.М. Козлов, А.А. Кармолицкий отмечают, что административно-правовая норма – это установленное государством правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся (по мере необходимости) в сфере функционирования механизма ис-

---

[1] Студеникин С.С. Военно-административные нормы и их особенности // Труды военно-юридической академии Красной Армии. М., 1945. С. 29.

[2] Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 31.

[3] Старилов Ю.Н. Курс административного права. М., 2002. С. 398.

полнительной власти или (в широком смысле) государственного управления[1].

А.П. Коренев, исследовав сущность норм административного права, а также порядок их применения, говорит о том, что норма административного права, как и норма другой отрасли права, представляет собой правило общего характера, определенную меру должного или возможного поведения, установленную государством и охраняемую специальными государственными средствами[2].

Нормы административного права преследуют практически те же цели, что и нормы права, действующие в иных сферах социальной действительности. Нормы административного права упорядочивают и закрепляют наиболее целесообразные общественные отношения в сфере управления, охраняют урегулированные правом общественные отношения, а также вытесняют из сферы управления общественные отношения, не отвечающие современным реалиям[3].

Административная деятельность органов власти и управления весьма разнообразна, соответственно достаточно разнообразны и нормы административного права, реализуемые в этой сфере, поэтому необходимо коснуться вопроса классификации рассматриваемых норм. Именно классификация дает возможность увидеть разнообразие норм административного права, которые действуют в данном механизме.

Так, нормы административного права, наиболее целесообразно классифицировать: по предмету регулирования; сфере применения; соподчиненности; методу регулирования; форме предписания; по пределу действия; построению.

По предмету регулирования нормы административного права, выглядят следующим образом. Названные нормы могут быть материальными и процессуальными. Материальные нормы определяют существо соответствующих отношений, предмет регулирования. Как отмечает В.Д. Сорокин, если нормы материального административного права отвечают на вопрос, что дозволено, а что запрещено делать, то нормы процессуального права дают ответ на вопрос, каков порядок

---

[1] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 47.

[2] Коренев А.П. Административное право. М., 2000. С. 45.

[3] Там же.

разрешения соответствующих дел. Кроме того, В.Д. Сорокин подчеркивает, что административно-процессуальные нормы характеризует процедурная сущность[1].

И.В. Панова говорит о том, что административно-процессуальные нормы нацелены на обеспечение (реализацию) административных материальных норм[2].

А.П. Коренев отмечает, что если нормы регулируют саму сущность управленских отношений, то они считаются материальными, а если же нормы регламентируют порядок реализации применения права, то они признаются административно-процессуальными[3].

Кроме того, по предмету регулирования нормы административного права, дифференцируются на общие нормы и специальные нормы административного права. Специальные нормы содержат в себе какие-либо исключения из общих правил в сфере осуществления государственного управления.

По сфере применения нормы административного права, подразделяются на общие, специальные и исключительные нормы.

Так, общие нормы содержатся в общей части законодательных актов, регламентирующих режим осуществления соответствующей деятельности органа управления или его должностного лица. Специальные нормы, как уже говорилось, могут предусматривать какие-либо исключения в механизме административно-правового регулирования деятельности органов власти и управления.

Исключительные нормы могут касаться каких-либо ограничений в административной деятельности органов власти и управления.

По соподчиненности нормы административного права, определяющие режим административной деятельности органов власти и управления, можно выстроить в следующей последовательности. Нормы, содержащиеся в законах и нормы, содержащиеся в подзаконных нормативных правовых актах.

Наиболее существенной представляется дифференциация норм административного права по методу регулирования. По методу регулирования нормы административного права, используемые в меха-

---

[1] Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 2004. С. 113.
[2] Панова И.В. Административно-процессуальное право. М., 2003. С. 19.
[3] Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 38.

низме правового регулирования деятельности органов власти и управления, могут указывать на обязанности, запреты, предоставлять полномочия, поощрять и др.

По форме предписания нормы административного права могут быть подразделены на регулятивные и охранительные нормы. Регулятивных норм большинство в сфере осуществления административной (управленческой) деятельности. Обусловлено это тем, что данная деятельность носит позитивный характер. Охранительные нормы – это нормы, которые содержат в себе соответствующие санкции. В зависимости от вида нарушения, степени общественной опасности охранительные нормы могут быть уголовно-правового или административно-правового характера.

Следует отметить, что УК РФ предусматривает ответственность за нарушение ряда административных предписаний. КоАП РФ также предусматривает ответственность за нарушение ряда законодательных предписаний, касающихся административной деятельности (ст. 13.14 КоАП РФ «Разглашение информации с ограниченным доступом» и др.).

Также следует сказать, что современных охранительных механизмов в сфере взаимоотношений физических и юридических лиц с органами исполнительной власти пока явно недостаточно. Для их создания необходимы новые законодательные предписания, которые в своей совокупности сформировали бы институт самозащиты физических и юридических лиц.

По форме предписания нормы административного права, дифференцируются на нормы императивные и диспозитивные, поручительные и рекомендательные.

Особое место в данном механизме занимают императивные предписания, поскольку интересы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, как правило, не предполагают возможности договариваться.

Диспозитивные нормы административного права позволяют сторонам правоотношения самим определять взаимные права и обязанности. Эти нормы начинают играть все большую и большую роль в сфере административно-правового регулирования. Это обстоятельство обусловлено тем, что решать поставленные перед органами власти и управления задачи посредством исключительно императивных пред-

писаний становится практически невозможно. Диспозитивные нормы административного права позволяют сторонам административных правоотношений согласовывать свои интересы и эффективно добиваться решения тех задач, которые стоят перед соответствующими органами исполнительной власти.

Поручительные нормы административного права в деятельности органов власти и управления преимущественно применяются во внутриорганизационных отношениях. Рекомендательные нормы административного права также преимущественно применяются во внутриорганизационных отношениях.

Как отмечает А.П. Коренев, «…рекомендательные нормы содержат определенные советы, рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий. Рекомендательная норма обязывает (в форме совета) субъекта административного права к совершению определенных действий, предоставляя ему возможность самостоятельно определять пути и способы выполнения предусмотренных нормой обязанностей, либо предписывает субъекту выполнение нормой действий, но допускает возможность конкретизации общих положений нормы, исходя из сложившейся фактической ситуации»[1].

По пределу действия нормы административного права дифференцируются на нормы, действующие в пространстве, во времени и по кругу лиц. Нормы административного права могут действовать как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Это может касаться как материальных, так и административно-процессуальных норм, поскольку административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

По действию во времени нормы административного права дифференцируются на нормы, которые вступают в юридическую силу с момента их официального опубликования, если опубликование обязательно и нормы, которые вступают в юридическую силу с того момента, который указан в данном или ином нормативном правовом акте. Нормы административного права, могут быть срочными и бессрочны-

[1] Коренев А.П. Нормы административного права… Указ. раб. С. 46.

ми. Кроме того, нормы административного права могут быть адресованы гражданам, юридическим лицам, органам исполнительной власти, а также иным субъектам административного права.

И последняя группа норм административного права, на которую необходимо обратить внимание, это нормы, классифицирующиеся в зависимости от построения. Такие нормы могут быть дефинитивными, декларативными, оказывать регулирующее воздействие через другие нормы. Дефинитивные нормы – это нормы определения.

В заключение необходимо подчеркнуть, что от совершенствования нормативных предписаний, а также их правильного и законного применения, зависит уровень законности и правопорядка в сфере деятельности органов власти и управления.

Деятельность министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг

Л.С. Нейгебауэр[1]***,***
О.В. Курбатова[2]

Одним из ключевых факторов успешного экономического развития России является качество государственного управления. Новые рыночные условия предъявляют более высокие требования к эффективности государственного аппарата и самой исполнительной власти. Качество и доступность государственных и муниципальных услуг, их улучшение становятся постоянным приоритетом государственной политики в сфере совершенствования государственного управления в Российской Федерации.

Административная реформа, предусматривающая повышение качества предоставления государственных услуг, напрямую коснулась и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

---

[1] Слушатель факультета заочного обучения Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя майор юстиции. © *Нейгебауэр Л.С., 2018.*

[2] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат экономических наук, доцент полковник полиции. © *Курбатова О.В., 2018.*

Учитывая положения Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[1] (далее – ФЗ № 210), Министерство внутренних дел Российской Федерации, являясь органом исполнительной власти, наделено полномочиями на предоставления различного рода государственных услуг.

Цель предоставления государственных услуг в правоохранительной сфере заключается в повышении прозрачности деятельности органов внутренних дел, установлении доверительных, партнерских отношений между обществом и органами правопорядка, создании нормальных условий обслуживания населения, оказании практической и методической помощи гражданам[2].

Уточним, что такое государственная услуга. Согласно ст. 2 ФЗ № 210, государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, – это деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Основываясь на основных положениях ФЗ № 210 и Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»[3], Министерством внутренних дел Российской Федерации в свою очередь были разработаны административные регламенты, определяющие порядок предоставления того или иного вида государственных услуг, оказываемых ведомством.

Кроме того, согласно Приказу МВД Российской Федерации № 430 от 30 июня 2017 г. «Об организации и проведении мониторинга

---

[1] Российская газета. 30.07.2010. № 168.

[2] Шаповал И.Н. О переходе МВД России на систему предоставления государственных услуг в электронной форме // Труды Академии управления МВД России. – 2012. – № 3 (23). С. 29.

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 22, ст. 3169.

качества предоставления государственных услуг в системе МВД России»[1] утвержден перечень государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации. В представленной таблице указан перечень государственных услуг, оказываемых МВД России в настоящий момент.

Таблица

Государственные услуги, оказываемые МВД России

Название подразделения, предоставляющее государственную услугу	Наименование государственной услуги
ГИБДД	регистрация автомототранспортных средств и прицепов к ним
	проведение экзаменов на право управления транспортными средствами и выдача водительских удостоверений
	предоставление сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения
Информационный центр	выдача справок о том, является или не является лицо подвергнутым административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ
	выдача архивных справок
	выдача справок о реабилитации жертв политических репрессий
	выдача справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования
	проставление апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации
Управление по вопросам миграции	оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации
	оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской

[1] СПС «КонсультантПлюс».

	Федерации, содержащих электронный носитель информации
	выдача, замена паспорта гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации
	регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации
	предоставление адресно-справочной информации
	оформление и выдача приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства
	оформление, выдача, продление срока действия и восстановление виз иностранным гражданам и лицам без гражданства
	осуществление миграционного учета в Российской Федерации
	выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации
	выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации
	оформление, выдача и замена свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом
	предоставление статуса вынужденного переселенца и продление срока его действия
	рассмотрение ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации
	оформление и выдача проездного документа, выдаваемого беженцу, содержащего электронный носитель информации
	выдача разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства
	оформление и выдача иностранным гражданам патентов

	выдача разрешений на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров
	выдача заключений об отсутствии у работников, которые в соответствии со своими служебными обязанностями должны иметь доступ к наркотическим средствам, психотропным веществам, внесенным в Список I прекурсорам или культивируемым наркосодержащим растениям, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое, особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе за преступление, совершенное за пределами Российской Федерации
Управление по контролю за оборотом наркотиков	выдача заключений о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляются деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны
	выдача заключений об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получат доступ непосредственно к прекурсорам наркотических средств и психотропных веществ, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе совершенное за пределами Российской Федерации
Территориальные органы МВД России на районном уровне	дактилоскопическая регистрация

Ранее до 2016 года в структуру МВД России входило подразделение лицензионно-разрешительной системы, которое занималось лицензированием частной охранной деятельности и частной детективной (сыскной) деятельности. Но в настоящий момент данное подразделе-

ние, согласно Указу Президента от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»[1] входит в состав вышеуказанного ведомства, которому также перешли функции по предоставлению государственных услуг в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности[2].

Как видно, список оказываемых Министерством внутренних дел Российской Федерации государственных услуг довольно объемен и разнообразен.

В настоящий момент официально опубликованы статистические данные о предоставлении государственных услуг МВД России за 2016 год. Согласно сведениям, представленным на официальном сайте МВД России в период с 1 января по 12 декабря 2016 года по данным ИАС МКГУ показатель удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления МВД России государственных услуг составлял 92,44 % (от граждан получено 8,46 млн оценок), в том числе по линиям деятельности подразделений обеспечения безопасности дорожного движения – 91,33 % (получено более 5,9 млн оценок) и подразделений по вопросам миграции – 95,03 % (получено более 2,5 млн оценок)[3].

Министерством внутренних дел Российской Федерации проводится полугодовой ведомственный мониторинг уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг. Согласно внутриведомственному опросу заявителей уровень удовлетворенности граждан по итогам I полугодия 2016 года составил 96,2 %, в том числе по направлениям деятельности подразделений обеспечения безопасности дорожного движения – 94,8 %, информационно-справочной работы – 96,9 % и проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации – 98,9 %[4].

Согласно ежеквартальной ведомственной статистической отчетности за 9 месяцев 2016 года органами внутренних дел Российской Федерации оказано более 160 млн государственных услуг, в том числе по линии обеспечения безопасности дорожного движения – более 95

---

[1] Российская газета. – 2016. – № 73.

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 28.11.2011. № 48, ст. 6931.

[3] Официальный сайт МВД России https: // мвд.рф (дата обращения: 05.09.2018).

[4] Официальный сайт МВД России https: // мвд.рф (дата обращения: 05.09.2018).

млн, по линии миграции – более 62 млн и по линии информационно-справочной работы – около 3 млн Территориальными органами МВД России отработано 2 338 жалоб граждан на несоблюдение требований административных регламентов МВД России по предоставлению государственных услуг[1].

Согласно данным, опубликованным на официальном интернет-портале Госуслуг РФ, представлен народный рейтинг государственных услуг по итогам 2017 года, согласно которому услуги, предоставляемые МВД России, занимают несколько позиций в десятке лидеров. Так, на третьем месте указана услуга по замене водительского удостоверения при смене данных владельца, утрате или непригодности; на четвертом – по замене водительского удостоверения при истечении срока его действия или изменений в состоянии здоровья водителя; последующие места (6, 7, 9 и 10) рейтинга занимают услуги, также предоставляемые МВД России, а именно: по выдаче справок об отсутствии судимости, об отсутствии наказания за употребление наркотиков, по регистрации нового транспортного средства, ранее не зарегистрированного в ГИБДД, по выдаче загранпаспорта нового поколения несовершеннолетнему гражданину в возрасте до 14 лет[2].

С учетом того объема и количества предоставляемых гражданам государственных услуг разного рода Министерствами и ведомствами, тот факт, что услуги, оказываемые МВД России, занимают шесть из десяти первых мест, говорит о высоком спросе и высокой эффективности предоставляемых Министерством государственных услуг.

С каждым годом увеличивается количество оказываемых МВД России государственных услуг, которые можно получить путем электронного дистанционного обращения, что, безусловно, оказывает положительное влияние на эффективность предоставления и оказания таких услуг. Многие граждане в силу занятости, либо ограниченных физических возможностей не всегда могут обратиться с заявлением о предоставлении того или иного вида государственных услуг лично. Возможность обращения с заявлением об оказании государственной услуги с помощью сети Интернет в наш век высоких технологий игра-

[1] Официальный сайт МВД России https: // мвд.рф (дата обращения: 14.09.2018).
[2] Официальный сайт МВД России https: // мвд.рф (дата обращения: 14.09.2018).

ет положительную роль и благотворно влияет на оценку деятельности МВД со стороны граждан в целом.

Таким образом, на сегодняшний день в Российской Федерации остаются актуальными вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов власти, качества предоставляемых государством услуг. В свою очередь, становление адекватной системы государственного управления и предоставление государственных услуг населению являются определяющими параметрами, способствующими повышению эффективности деятельности органов государственной власти, в том числе и Министерства внутренних дел Российской Федерации[1].

Сущность конфликта интересов на государственной службе

О.В. Курбатова[2]

Важнейшим приоритетом отечественных преобразований в сфере деятельности государственной власти является борьба с коррупцией. Одним из средств ее минимизации в сфере властеотношений является формирование эффективного правового механизма урегулирования конфликта интересов. Вообще возникновение ситуаций с конфликтом интересов в бюрократическом аппарате свидетельствует о дезорганизации общественной жизни, деформации существующей системы взаимодействия власти и общества.

Конфликт интересов обусловлен недостатками правового, организационного характера. Но нельзя недооценивать значимость человеческого фактора, роль личности государственного служащего при выборе поведения в организации. Личные интересы чиновника могут приходить в противоречие с публичными интересами, в результате чего, по мнению А.А. Цыбиковой, проявляется двойственность интересов госу-

---

[1] Старцев Ю.А. Предоставление государственных услуг в системе Министерства внутренних дел России // В сб.: Управление экономикой социальных систем: материалы научно-практической конференции аспирантов и магистрантов 22 января 2016 г. / под ред. А.Е. Илларионова. Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2016. С. 112–113.

[2] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат экономических наук, доцент. © *Курбатова О.В., 2018.*

дарственных служащих: обладая личными интересами, они одновременно призваны обеспечивать реализацию интересов общества[1].

Эти обстоятельства определяют актуальность исследования такой категории как «конфликт интересов», так как именно данный конфликт на государственной службе составляет основу любого коррупционного правонарушения в системе государственного управления, являясь как бы «пограничным состоянием», находясь в котором служащий неизбежно принимает то или иное решение, влекущее определенные правовые последствия.

В настоящее время словосочетание «конфликт интересов» прочно ассоциируется с государственной службой как характеристика процессов и явлений в сфере государственного управления[2]. Хотя существует ряд исследований, посвященных изучению конфликта интересов в частной сфере[3].

В публичной сфере понятие «конфликт интересов» впервые использовано в 2001 году в нормативных правовых актах, регламентирующих государственную и муниципальную службу, с 2008 года – в нормативных документах о противодействии коррупции. Законом о противодействии коррупции институт конфликта интересов был распространен на все виды государственной службы.

Официальное определение конфликта интересов закреплено в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции».[4] Так, в соответствии с данным законом конфликт интересов представлен как ситуация, при которой личная

---

[1] Цыбикова А.А. Формирование механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе : автореф. дис. … к.э.н. М., 2011. С. 12.

[2] Гирин С.А. О соотношении понятий «интерес» и «личная заинтересованность» в конфликте интересов на государственной гражданской службе // Научные ведомости. Серия Философия. Социология. Право. – 2016. – № 10. – Выпуск 36. – С. 155.

[3] См., например, Цирина М.А. Конфликты интересов в частной сфере. / В книге: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. – С. 68–83; Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. С. 26–38; Шурухнова Д.Н. Контроль имущественного положения как мера по противодействию коррупции // Административное право и практика администрирования. – 2013. – № 6. – С. 83; Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 8.

[4] Российская газета. – 2008. – № 266.

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 (осуществления полномочий)[1].

Данная формулировка в законе появилась 5 октября 2015 г. (и в таком виде существует до сих пор) и, по мнению разработчиков законопроекта, является универсальной[2]. Хотя можно оспорить утверждение об универсальности данной формулировки, учитывая, что до сих пор среди ученых не выработан единый взгляд на природу и содержание анализируемого в статье понятия.

В закрепленном законодательно определении акцент делается на внутриличностном конфликте чиновника между его личными, общественными и государственными интересами, т.е. речь идет о личной ответственности человека[3].

В научной литературе легальное определение рассматриваемой категории подвергалось критической оценке, в результате которой были предложены различные уточнения и дополнения.

Так, А.Д. Ильяков[4] в своем диссертационном исследовании предлагает подразделять личную заинтересованность государственного служащего на материальную (прямую и косвенную) и нематериальную, закрепив это нормативно. Акцент на нематериальной выгоде, которая также может оказать влияние на поведение государственного служащего, расширяет закрепленное законодательством Российской Федерации понятие.

В диссертационном исследовании М.Р. Гилязевой конфликт интересов рассмотрен с точки зрения социологии с опорой на структур-

---

[1] Приведено в соответствии с редакцией указанного закона по состоянию на 3 августа 2018 г.

[2] Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // СПС «КонсультантПлюс».

[3] Гилязева М.Р. Социальные аспекты конфликта интересов в профессиональной деятельности государственных гражданских (муниципальных) служащих РФ : автореф. дис. … к. соц.н. Н. Новгород, 2014. С. 4.

[4] Ильяков А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления : автореф. дис. … к.ю.н. М., 2015. С. 10, 15.

но-функциональный подход. По ее мнению, данный конфликт представляет собой взаимодействие чиновника и гражданина в условиях дефицита возможностей для реализации их интересов в рамках регламентированной структуры, проявляющееся в противоречии между правовыми и моральными нормами, социальными ценностями и стремлением субъектов реализовать личные интересы за счет административного ресурса[1].

Д.Д. Матвеев обращает внимание, что конфликт интересов как дисбаланс между служебными обязанностями и личной заинтересованностью государственного служащего порождается не только личными (корыстными, некорыстными, имущественными, неимущественными) мотивами, но и комплексом правовых и организационных условий создания такой рассогласованности[2]. Отмечаются, например, конфликты между требованиями инструкций и требованиями достижения плановых показателей; проблема «неправовых» или «незаконных поручений»; широта свободы усмотрения в реализации полномочий; отсутствие или недостаток разработанности административных процедур и др.

Доктор юридических наук, профессор А.Ф. Ноздрачев представляет конфликт интересов как куплю-продажу или другие формы эквивалентного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материальных или других социально значимых благ[3].

В большинстве исследований указанной категории акцент делается на возникновении противоречий между личной заинтересованностью чиновника и правами и законными интересами граждан, организаций, общества и государства. Вместе с тем данный конфликт может возникать и у самих государственных служащих в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц. Такой подход нашел отражение в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. в ч. 5

---

[1] Гилязева М.Р. Указ. соч. С. 8.

[2] Матвеев Д.Д. Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. … к.ю.н. М., 2009.

[3] Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. С. 15.

ст. 8 Конвенции[1], т.е. конфликт интересов может также обуславливаться работой государственного служащего по совместительству в иной организации, в которой он выполняет иную оплачиваемую работу. И в таком случае в научной литературе предлагается говорить о наличии особого индивидуального конфликта интересов[2].

Отметим, что конфликт интересов в научной литературе характеризуется как оценочная категория, так как определяется через такие термины как «личная заинтересованность», «объективное исполнение», «беспристрастное исполнение», «противоречие», «законные интересы». Данные термины в свою очередь тоже нельзя считать точно определенными и исключающими субъективный подход.

В результате конфликта интересов снижается качество выполнения должностных функций, понижается значимость различных государственных и общественных сфер, игнорируются публичные интересы, проявляется девиантный путь развития государственной службы. Более качественному осуществлению государственных полномочий будет способствовать предупреждение конфликта интересов. А для этого необходимо совершенствовать нормативную формулировку данного понятия, учитывая, что за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта государственный служащий привлекается к ответственности.

Национальная сфера обеспечения безопасности как часть негосударственной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Р.Н. Лапидус[3]

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года определяет понятие «национальная безопасность», как состояние защищенности личности, общества и государства от внутрен-

[1] Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 10. – С. 7–54

[2] Севальнев В.В. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации и Китайской Народной Республики: сравнительно-правовой аспект // Журнал российского права. – 2015. – № 10. – С. 151–157.

[3] Аспирант Российской таможенной академии. © *Лапидус Р.Н., 2018.*

них и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность, устойчивое развитие, оборону и безопасность Российской Федерации.

Федеральный закон «О безопасности», Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года ставят состояние национальной безопасности в прямую зависимость от эффективности функционирования всей системы обеспечения национальной безопасности, под которой понимают широкий спектр государственных и негосударственных институтов, действующих в интересах достижения необходимого уровня защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности.

Очевидно, что система обеспечения национальной безопасности состоит из двух самостоятельных, тесно взаимосвязанных и взаимообусловленных систем ее обеспечения: государственной системы обеспечения национальной безопасности и негосударственной системы обеспечения национальной безопасности. Их наличие и одновременное функционирование создает стабильность в стране и то необходимое «равновесие», которое способно уберечь общество и государство от раскола, социальных потрясений и бед. Ослабление любой из них вредно как для страны в целом, так и для конкретной личности в частности.

В состав субъектов негосударственной системы обеспечения национальной безопасности обычно включают:

– органы местного самоуправления;

– негосударственный (частный) нотариат;

– адвокатуру;

– частные коммерческие организации, производящие и поставляющие товары, выполняющие работы и оказывающие услуги в сфере безопасности;

– общественные объединения;

– некоммерческие организации; граждан и иные институты гражданского общества.

Указанный перечень субъектов не является полным и исчерпывающим. В последнее время появились новые организации и объеди-

нения, деятельность которых также направлена на решение задач по обеспечению национальной безопасности.

В современной России в настоящее время в научной, специальной литературе, а также практике деятельности государственной администрации довольно основательно вошел в оборот термин «негосударственная сфера безопасности» (далее – НСОБ), при этом до сих пор нет четкого однозначного представления о том, что представляет собой указанная сфера безопасности, кто является ее субъектами, какова их роль в обеспечении национальной безопасности.

Как показал анализ достаточно большого массива нормативных правовых актов, научных публикаций, а также практики деятельности сил и средств негосударственной системы безопасности до сих пор также не решена проблема с определением границ рынка услуг и работ в области безопасности. Отсутствует анализ современного состояния указанного рынка, прогноз его развития на ближайшие годы, не определены факторы, сдерживающие темпы его роста. Все эти вопросы являются предметом исследования заявленной нами проблематики.

Нами предлагается рассмотрение НСОБ как комплексной, значимой не только для сферы безопасности, но и экономики Российской Федерации, а также важной социальной роли субъектов НСОБ, которые в своей деятельности успешно сочетают частные и публичные интересы. Как показало исследование, дальнейшее развитие НСОБ зависит напрямую от состояния государственно-частного партнерства и эффективного использования института саморегулирования.

При таком подходе составной частью (подсистемой) негосударственной системы обеспечения национальной безопасности является НСОБ. Она объединяет субъектов негосударственной системы обеспечения национальной безопасности, коммерческая и общественная деятельность которых в соответствии с законодательством является одним из средств обеспечения безопасности, либо направлена на техническое, информационное и иное обеспечение указанной деятельности на возмездной основе.

Исходя из указанных критериев, в состав НСОБ входят следующие субъекты:

частные охранные организации;

частные детективы;

частные коммерческие организации, выполняющие работы и оказывающие услуги в области пожарной безопасности;

частные коммерческие организации, выполняющие работы и оказывающие услуги в сфере информационной безопасности;

частные коммерческие организации, осуществляющие проектирование, производство, поставку, монтаж и эксплуатационное обслуживание технических средств и систем безопасности; частные коммерческие организации, осуществляющие проектирование, производство, поставку и эксплуатационное обслуживание оружия;

частные коммерческие организации, осуществляющие проектирование, производство, поставку и эксплуатационное обслуживание специальных средств защиты;

негосударственные научные учреждения, занимающиеся разработкой проблем НСОБ;

негосударственные образовательные учреждения по подготовке специалистов в области безопасности;

общественные объединения НСОБ;

некоммерческие партнёрства НСОБ;

иные участники НСОБ.

Классифицирующими признаками, позволяющими объединить указанные субъекты в НСОБ, являются:

принадлежность к негосударственным коммерческим организациям;

нацеленность их деятельности на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

По данным экспертов, НСОБ в общей сложности объединяет более 2 миллионов человек и способны участвовать при необходимости в решении масштабных государственных задач, в том числе и в сфере обеспечения национальной безопасности.

Субъекты НСОБ, взаимодействуя между собой, обеспечивают комплексную защиту объектов, населенных пунктов и территорий. В тоже время они тесно сотрудничают с местными органами самоуправления и правоохранительными органами. Все это позволяет интегрировать объекты различных форм собственности в системы безопасности территорий, при этом обеспечив им высокий уровень защищенности.

Представляется комплексная защита объектов, населенных пунктов и территорий была бы более эффективной при должном взаимодействии не только между субъектами НСОБ, но и иными субъектами негосударственной системы обеспечения национальной безопасности. Для этого, на наш взгляд, необходима разработка методика формирования основ региональной негосударственной системы обеспечения национальной безопасности. Она позволит создать необходимые структуры и механизмы, дающие возможность задействовать потенциал всей системы негосударственной системы обеспечения национальной безопасности для решения стоящих перед ней задач.

Среди субъектов НСОБ особое место в обеспечении национальной безопасности занимают частные охранные организации и частные детективы, которые по существу являются её сферообразующими элементами. Это обусловлено целями осуществляемой ими деятельности (защита прав и законных интересов юридических и физических лиц) и имеющимися у них значительными потенциальными возможностями для обеспечения национальной безопасности.

Частные охранные организации охраняют объекты транспорта и транспортной инфраструктуры в целях недопущения актов незаконного вмешательства, а также объекты, потенциально опасные в террористическом отношении, обеспечивают порядок в местах проведения массовых мероприятий. Обеспечивая надежную охрану более полумиллиона объектов различного назначения, частные охранные организации тем самым не только защищают права и законные интересы бизнеса, но и принимают активное участие в решении государственной задачи по предупреждению и пресечению преступлений.

Практика последних лет наглядно свидетельствует о том, что ни борьба с преступностью, ни борьба с терроризмом уже не могут быть в достаточной мере эффективными без использования возможностей частной охраны. Субъекты частной охраны, кроме того, реально являются неотъемлемой частью сложившейся системы безопасности населенных пунктов и территорий. Их способность обеспечивать защиту собственности является одним из критериев благоприятного инвестиционного климата.

Реализуя предоставленное законом «О частно-охранной и детективной деятельности в Российской Федерации»[1] право на оказание содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, предупреждении и раскрытии преступлений и административных правонарушений, частные охранные организации, частные охранники и детективы принимают активное участие в обеспечении общественной безопасности, борьбе с преступностью путем:

участия работников частной охранной организации в обеспечении правопорядка в местах проведения массовых мероприятий;

сообщения частными охранниками в правоохранительные органы о готовящихся или совершенных преступлениях, а также о действиях, об обстоятельствах, создающих на объектах охраны угрозу безопасности людей;

вызова работниками частных охранных организаций соответствующих дежурных служб в случае обращения граждан в местах осуществления охраной деятельности;

участия в патрулировании совместно с сотрудниками органов внутренних дел, в том числе с использованием транспортных средств частных охранных организаций;

предоставления правоохранительным органам имеющихся в частной охранной организации или используемых на охраняемых объектах технических средств охраны, средств аудио– и видеонаблюдения для использования их в целях обеспечения общественной безопасности;

участия частных детективов в предупреждении и раскрытии преступлений и административных правонарушений;

сбора сведений по уголовному делу на основании договора с участниками уголовного судопроизводства.

Одной из перспективных форм взаимодействия частных охранных организаций с полицией является добровольное объединение охранных, детективных структур в единые центры. На их базе создаются единые дежурные части, информационно-аналитические центры, ситуационные центры, центры мониторинга, что позволяет быстро и своевременно реагировать на изменение оперативной обстановки,

[1] Закон РФ от 11.03.1992 г. № 2487-1 (ред. от 05.12.2017) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»// ВСНД Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 23 апреля 1992 г., № 17, ст. 888.

осуществлять информационный обмен с дежурными частями МВД, ГУ МВД, УМВД регионов.

Целенаправленное использование единых центров координации деятельности охранных структур позволяет обеспечивать координацию действий групп быстрого реагирования, нарядов частных охранников, особенно в местах массового посещения граждан, повысить раскрываемость преступлений по «горячим следам», способствовать розыску правонарушителей, похищенного имущества.

Наиболее распространенной формой взаимодействия является также охрана массовых, социально-значимых мероприятий, обеспечение порядка в дни проведения избирательных компаний.

Деятельность частных охранных организаций и частных детективов дополняет работу правоохранительных органов по защите прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций, позволяет им высвободить часть сил и средств для решения иных стоящих перед ними задач. По официальным данным МВД РФ[1] ежесуточно в различной форме к охране общественного порядка привлекается более восьмидесяти тысяч частных охранников.

Охранное сообщество располагает уникальными, по сравнению с другими отраслями бизнеса, ресурсными возможностями для реального участия в обеспечении национальной безопасности.

Большая часть работников частных охранных организаций ранее служили в органах внутренних дел (более 100 тыс. чел.), органах безопасности (более 8 тыс. чел.), других правоохранительных органах и Министерстве обороны Российской Федерации (более 47 тыс. чел.).

На вооружении частных охранных организаций находится более 90 тыс. единиц различных видов оружия. Целый ряд частных охранных организаций осуществляет охранные услуги с использованием групп быстрого реагирования, вооруженных специальными средствами и служебным оружием.

Частные охранные организации обладают высокой мобильностью, технически оснащены и вооружены, при необходимости могут быть эффективно использованы для обеспечения общественной и экономической безопасности, защиты конституционного строя.

---

[1] https://мвд.рф/document/14726701 Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2017 году.

Кроме того, частные охранные организации также оказывают посильную помощь государству в решении ряда социальных проблем путем создания рабочих мест, трудоустройства пенсионеров из числа бывших военных и работников правоохранительных органов, оказания материальной и иной помощи ветеранам, инвалидам, детям, малоимущим и другим гражданам, способствуя тем самым снижению социальной напряженности в стране.

Учитывая, что деятельность частных охранных организаций и детективов является коммерческой, необходимо отметить, что они, уплачивая необходимые налоги и сборы, вносят существенный вклад в государственный бюджет.

НСОБ включает в себя также коммерческие организации, выполняющие работы и оказывающие услуги в сфере пожарной, технической и информационной безопасности (более 1 млн чел.). При тесном взаимодействии они способны существенно увеличить возможности частных охранных организаций.

Представляется для реализации имеющегося потенциала НСОБ имеются все необходимые правовые и организационные предпосылки, а именно:

Законодательство в сфере частной охраны предоставляет частным охранным организациям право оказывать содействие правоохранительным органам в обеспечении порядка, оказывать услуги по обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий, а также охранять объекты, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности.

Частные детективы имеют право оказывать содействие правоохранительным органам содействие в предупреждении и раскрытии преступлений и административных правонарушений, обязаны сообщать в правоохранительные органы, ставшие им известными факты готовящихся, совершаемых или совершенных преступлений, осуществлять сбор сведений по уголовным делам на основании договора с участниками уголовного судопроизводства.

НСБ представляет собой достаточно сорганизованное сообщество. Значительная ее часть объединена в рамках ряда корпоративных и общественных объединений, а также Координационного совета по взаимодействию с частными охранными организациями и

частными детективами при Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

Резюмируя вышеизложенное, представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения. Прежде всего в целях более эффективного использования возможностей необходимо:

Включить субъекты НСОБ в силы и средства обеспечения национальной безопасности , предусмотренные Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Внести соответствующие изменения в законодательство в области охраны, сыска, образования и технического регулирования (расширить полномочия частных охранников и детективов, предоставить право местным органам самоуправления привлекать частные охранные организации для обеспечения порядка на вверенной им территории и др.).

Определить в нормативных правовых актах место и роль НСОБ в обеспечении национальной и общественной безопасности , защите конституционного строя, а также гарантии социальной защищенности субъектов НСОБ.

На базе негосударственных образовательных учреждений организовать подготовку частных охранников по вопросам обеспечения порядка в местах проведения массовых мероприятий.

В целях отработки практических навыков при обеспечении порядка в местах проведения массовых мероприятий частным охранным организациям проводить совместные с органами внутренних дел учения и тренировки.

Разработать порядок привлечения субъектов НСОБ для реализации проектов «Безопасный город (территория)» и комплексных программ по профилактике и предупреждению правонарушений.

Разработать для повышения управляемости НСОБ систему мер правового, организационного и иного характера, направленных на стимулирование ее субъектов к их объединению и укрупнению.

Прописать в статутных документах субъектов обеспечения национальной безопасности формы и методы их взаимодействия с НСОБ, а также меры поощрения по достигнутым результатам.

К вопросу о деликтном праве

В.Н. Лапшин[1]

Любая отрасль права, как известно, регулирует совокупность однородных общественных отношений. Нормы каждой отрасли права должны отражать и выражать объективные потребности общества, закреплять и развивать отношения с учетом субъективных интересов граждан государства и общества в целом. Динамика изменения общественных процессов происходящих в обществе, предопределяет необходимость совершенствования законодательства, его отрасли права и институтов права. Сама жизнь создает необходимость создания новых отраслей права, так и основание вновь возникающих отраслей права от традиционных правовых образований.

Необходимость создания демократического, правового государства обуславливает необходимость создания новых отраслей права, определение их границ, предмета и метода регулирования.

Принятие в 2015 году концептуально нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, обуславливает необходимость по новому оценить и определить место норм содержащихся в этом законодательном акте в правовой системе.

История развития административного законодательства, касающихся административной ответственности, многолетние научные исследования этих правовых норм обуславливают необходимость по новому взглянуть на их место в национальной юридической науке.

В юридической литературе, четко сложилось мнение, что каждая отрасль права отличается друг от друга:

1. предметом правового регулирования или особенностями общественных отношений, которые они регулируют;

2. методом правового регулирования – основные приемы и способы воздействия на регулируемые общественные отношения;

3. наличие собственной кодифицированной правовой базы.

Важнейшим атрибутом любой отрасли права является предмет правового регулирования, общественные отношения, регулируемые этой отраслью права. Большинство ученых-административистов

[1] Заведующий кафедрой Центрально-Казахстанской академии кандидат юридических наук, профессор полковник полиции МВД РК в отставке. © *Лапшин В.Н., 2018.*

(напр. Козлов Ю.М., Манохин В.М.) считают, что предметом правового регулирования административного права являются общественные отношения, складывающиеся в процессе и по поводу осуществления функции государственного управления, т. е. отношения управленческого характера. Обязательным субъектом этих отношений, как правило, должен быть орган государственного управления. Есть такая точка зрения, согласно которой, что предметом правового регулирования административного права являются такие общественные управленческие отношения, возникающие в деятельности органов государственной власти.

Вышеназванные точки зрения, склоняются к одному мнению о том, что предметом правового регулирования являются управленческие общественные отношения, возникающие в деятельности органов государственного управления. Данная позиция в некоторой степени разделяется учеными, занимающиеся исследованиями в общей теории права, которые нормы права делят на регулятивные и охранительные.

К регулятивным относятся нормы права, которые предоставляют субъектам права и обязанности, в связи совершением последними правомерных юридических действий или наступлением событии.

Нормы, устанавливающие правовые последствия правонарушений называются охранительными (вторичными).

Если придерживаться этой позиции, то нормы административного права, помимо управленческих отношений, регулируют особую группу отношений, связанных с совершением административных правонарушений. Возникает правомерный вопрос, а однородные это общественные отношения и вообще можно ли их отнести к категории управленческих?

В связи с этим нельзя не согласится с позицией моего учителя, Заслуженного деятеля науки РФ профессора Шергина А.П., который справедливо утверждает «что даже при расширительном толковании этого понятия (управленческих отношений) в него не «вписываются» общественные отношения, возникающие по поводу совершения административных правонарушений». С данной позицией соглашаются многие ученые административисты стран СНГ, и она становится превалирующей.

Нормы административного права, предусмотренные Кодексом РК об административных правонарушениях, отличаются от других административно-правовых норм, прежде всего по юридическому факту их реализации. Правовые отношения, возникающие в связи с противоправным связаны с применением мер административного наказания и конечно являются охранительными. И они не могут быть отнесены к управленческим отношениям. Управленческим отношениям присущ организационный характер.

Правоохранительные правоотношения связаны с распределением прав и обязанностей, определением компетенции, правового статуса лиц, участвующих в рассмотрении и разрешении правового конфликта. Правоохранительные отношения, возникающие в деятельности органов государственного управления, регулируются специальными нормами – Кодексом РК об административных правонарушениях и образуют институт деликтных правовых норм.

Для исследуемых правовых норм характерен, особый метод правового регулирования, заключающийся в воздействии на общественные отношения, не представляющие большой общественной опасности.

Нормы, содержащиеся в Кодексе РК об административных правонарушениях, образуют единую систему. Эти нормы отличаются от однородных, схожих с ними норм уголовного права, только тем, что последние регулируют отношения, которым присущ общественно опасный характер.

Нормы административного права, содержащиеся в Кодексе РК об административных правонарушениях, регулируют отношения методом запрета. Этот метод позволяет, выделить нормы Кодекса РК от аналогичных норм этой отрасли права. Ведь административно-правовым нормам присущи методы дозволения и обязательного характера.

Метод «запрета», используемый в Кодексе РК об административных правонарушениях, придает последним особый характер, правовой режим, который отличает последний от других административно-правовых норм.

Не случайно в юридической литературе данную группу правовых норм называют административно-деликтным законодательством (см.

работы Шергин А.П., Скворцов С.М., Соловей Ю., Татарян В.Г. и некоторые другие административисты стран СНГ).

Принятие в Казахстане в 2014 году концептуально нового Кодекса РК об административных правонарушениях является ярким тому подтверждением. Это свидетельство того, что нормы административно деликтного права образуют самостоятельную отрасль права и имеют особый предмет правового регулирования. Административно – деликтное право в Республике Казахстан – это самостоятельная, обособленная система правовых норм, со своей кодифицированной правовой базой.

Административно-деликтное право РК имеет свою историю. Кодекс РК об административных правонарушениях принятый в 1984 г. и действовавший до 2015 г., КоАП РК, принятый еще в 2001 г., были самостоятельными кодифицированными актами, и они заложили правовую основу и сформировали новый Кодекс РК об административных правонарушениях, который был принят 5 июля 2014 г. вступил в силу с 1 января 2015 года.

В заключение еще хотелось бы отметить, что признание факта существования национального казахстанского административно-деликтного права имеет особое значение для всей казахстанской системы национального права. Деликтное право Республики Казахстан, наравне с традиционными отраслями права, придает ему особый правовой статус и в перспективе послужит дальнейшему его развитию и возможно появлению административно-деликтного права и административно-деликтного процесса. Надеемся, что нас наконец-то услышат казахстанские законодатели и попросят создать проекты раздельных материальных и процессуальных административно-деликтных кодексов страны.

О действиях сотрудников полиции перед использованием транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам

О.О. Лебедева[1]

Правовые процедуры административно-принудительной деятельности могут быть как процессуальными, так и вне процессуальными[2]. Мы исходим из того, что меры административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён диспозицией нормы права, осуществляются в процедурном (материально-правовом) порядке[3]. К их числу следует отнести такую предупредительную меру как «использование транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам».

Порядок применения данной меры административного предупреждения – это процедура, которой обязан следовать сотрудник полиции при возникновении условий, наличие которых позволяет ему использовать транспортное средство, принадлежащее государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам. С точки зрения содержания процедуры использования сотрудником полиции транспортного средства, можно выделить три этапа (группы действий), а именно действий сотрудника непосредственно перед его использованием, в сам момент и после его использования.

---

[1] Преподаватель кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук. © *Лебедева О.О., 2018.*

[2] Административное право России. Общая часть : учебник для высших учебных заведений / под ред. П.И. Кононова. М. : Издательская группа «Юрист», 2005. С. 347.

[3] См. подробнее: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 82-85; Каплунов А.И. О формах реализации норм права, закрепляющих меры административного принуждения / А.И. Каплунов // Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы : материалы Всероссийской научно-практической конференции. М. : Московский университет МВД России, 2006. С. 318–319; Административно-процессуальное право : учебник/ под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России; ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 188-189; Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: 12.00.14 / Лебедева О.О. : дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 109, 122–123.

Так, исходя из анализа пункта 37 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции», порядок действий сотрудника полиции перед использованием данной принудительной меры состоит в следующем:

Перед использованием транспортного средства сотрудник полиции обязан:

Самостоятельно определить необходимость использования транспортного средства, то есть убедиться в наличии законных оснований, а именно квалифицировать возникшую ситуацию как «случай, не терпящий отлагательства» при намерении использовать транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, либо как «исключительный случай» при намерении использовать транспортные средства, принадлежащие гражданам.

Итак, пункт 36 Административного регламента[1] устанавливает, что любые административные действия должны начинать выполняться только после наступления факта с основаниями для такого действия: «Выполнение сотрудниками конкретных административных действий в рамках выполнения административных процедур должно осуществляться непосредственно после наступления юридического факта, являющегося основанием для начала соответствующего административного действия…» В нашем случае, остановка транспортного средства может осуществляться только после факта наличия оснований для этого. Данный регламент закрепляет основание для предъявления сотрудником требования об остановке водителем транспортного средства, следующим образом: «Необходимость использования транспортного средства», п. 84.6.

Наступление «необходимости использования транспортного средства» не раскрывается, что позволяет сотруднику полиции самостоятельно, в пределах установленных ФЗ «О полиции» (п. 37 ч. 1 ст. 13) определить наличие оснований, позволяющих оценить возникшую ситуацию как «случай, не терпящий отлагательств» или «исключительный случай». В законе прямо указаны только цели использова-

[1] Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

ния транспортного средства: «для пресечения преступлений, преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств, для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия» и право на отстранение водителей при необходимости.

Остановив транспортное средство, сотрудник должен без промедления подойти к водителю, представиться в соответствии с требованиями ч. 4 ст. 5 ФЗ «О полиции», кратко сообщить причину остановки (п.89 Административного регламента). Однако сложившаяся обстановка может требовать от сотрудника оперативных действий, когда нет времени на промедление, поэтому он может сообщить водителю только о своей принадлежности к полиции и цель использования транспортного средства, однако ни закон, ни регламент, таких разъяснений не дают. Данная норма, как нам представляется, справедливо направлена на соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, однако такая обязанность сотрудника полиции может помешать достижению цели правоохраны. Кроме того, как показывает практика, зачастую, этот факт становится одним из поводов для обжалования действий полицейского. Думается, что сотрудник полиции обязан выполнить и иные действия, предусмотренные указанной нормой (назвать свои должность, звание, фамилию, разъяснить лицу причину и основания применения данной принудительной меры административного предупреждения и т.д.) «по возможности», исходя из оценки сложившейся обстановки.

При необходимости использования транспортного средства сотрудник обязан сообщить водителю цель использования и маршрут движения (за исключением случаев, когда транспортное средство необходимо для преследования лиц, совершивших преступления).

Сотрудник полиции должен предложить водителю предоставить ему транспортное средство, разъяснив при этом, что невыполнение данного требования влечёт за собой административную ответственность, «предусмотренную законодательством Российской Федерации» (п. 90 Административного регламента). Однако данная норма не в

полной мере позволяет правоприменителю правильно квалифицировать действия водителя. Связано это может быть с тем, что регламент определил общие требования к выполнению административных процедур (действий). Так согласно п. 51, за неповиновения законному распоряжению или требованию сотрудника указывается на необходимость привлечения лица к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 19.3 КоАП РФ. Что, как представляется, в данном случае, не верно. Так, ч. 1 ст. 12.25 КоАП РФ («Невыполнение требования о предоставлении транспортного средства сотрудникам полиции или иным лицам, которым в случаях, предусмотренных законодательством, предоставлено право использовать транспортные средства») является специальной нормой по отношению к ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Кроме того, гражданин, за «невыполнение требования о предоставлении транспортного средства…» (ч. 1 ст. 12.25 КоАП РФ), либо «невыполнение законного требования сотрудника полиции … об остановке…» ч. 2 ст. 12.25 КоАП РФ может быть подвергнут административному штрафу. Тогда как санкцией нормы 19.3 предусмотрено административное наказание в виде административного ареста на срок до пятнадцати суток. Проведенный анализ судебной практики[1], убедительно свидетельствует о наличии большого количества жалоб на соответствующие постановления о назначении административных наказаний, которые в ряде случаев подлежат удовлетворению. Таким образом, лицо, фактически совершившее правонарушение не несет ответственности вообще либо подвергается более суровому наказанию (например, административному аресту).

С учетом приведенных доводов, думается, есть два варианта внесения изменений в Административный регламент:

1. Заменить в ч. 4 п.50 регламента формулировку «возбуждается дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.3 Кодекса» на «лицо несет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации». Таким образом, ч. 4 п. 50 изложить в следующей редакции:

[1] См. напр.: Судебная практика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: / https://rospravosudie.com.; Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: / http://sudact.ru.; Судебная практика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: / http://sudpractic.ru/sudebnaya-praktika-po-st-12-25-koap-rf.html.

«В случае неповиновения законному распоряжению или требованию сотрудника либо воспрепятствования исполнению им служебных обязанностей лицо несет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации».

2. Заменить в ч. 1 ст. 90 регламента формулировку «…предусмотренную законодательством Российской Федерации» на «предусмотренную ч. 1 ст. 12.25 КоАП РФ». Таким образом, ч. 1 ст. 90 изложить в следующей редакции:

«При необходимости использования транспортного средства сотрудник сообщает об этом водителю с указанием цели использования, маршрута движения (за исключением случаев, когда транспортное средство необходимо для преследования лиц, совершивших преступления) и предлагает водителю предоставить ему транспортное средство, разъясняя, в случае отказа, ответственность за невыполнение данного требования, предусмотренную ч. 1 ст. 12.25 КоАП РФ».

Второй вариант, нам видится предпочтительным в связи с тем, что в данном случае правоприменитель лишается возможности неправильно квалифицировать действия водителя, что в свою очередь исключит спор о праве между ними, а также обеспечит справедливое разрешение дела, в том числе и в части реализации соответствующей меры административной ответственности. Кроме того, порядок применения исследуемой предупредительной меры, в части выполнения сотрудником обязанности разъяснить водителю об ответственности за отказ предоставить транспортное средство, будет более очевидным для обоих и сократит претензии и конфликтные ситуации.

Думается, что нормы, закрепляющие действия сотрудника на данном этапе процедурного порядка нуждаются в дальнейшей корректировке и могут стать предметом самостоятельного научного исследования. Ведь в данном случае, важно определить, возникновение каких условий, позволяет сотруднику использовать транспортное средство, принадлежащее государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, гражданам, чтобы не нарушить их конституционные права и свободы, а также исключить злоупотребление своими полномочиями со стороны должностных лиц.

Применение отдельных мер административного принуждения в отношении иностранных граждан из стран СНГ: проблемы и пути решения

Е.Н. Лихолет[1]***,***
К.А. Куликова[2]

В связи с особенностями развития внутренней экономики ряда зарубежных стран Азиатско-Тихоокеанского региона, таких как КНР, Вьетнам, КНДР, Япония, национальный состав прибывающих иностранных граждан на Дальний Восток России со временем изменяется.

Современное развитие экономики Хабаровского края при увеличении ВВП характеризуется постепенным иммиграционным приростом, изменением субъектного состава лиц различной государственной принадлежности, что, в общем, приводит к увеличению числа иностранных граждан на территории края.

Так, за 6 месяцев 2018 года на территорию Хабаровского края въехало 25 083 иностранных гражданина, по состоянию на 1 июля 2018 года количество состоящих на миграционном учете иностранных граждан составило 28 811 человек (на 1 января 2017 года – 22 026, на 1 января 2016 года – 27 773)[3].

По оценке специалистов за последние пять лет на территории края значительно снизилось количество трудовых иммигрантов из Китайской Народной Республики, в то время как увеличился иммиграционный поток из стран бывшего Советского Союза, таких как Узбекистан, Таджикистан, Киргизии. Иностранцев, трудящихся по патентам в Российской Федерации наибольшее количество.

По официальным данным УВМ УМВД России по Хабаровскому краю, на территории Хабаровского края за 6 месяцев 2018 года выдано 9 759 разрешительных документов на осуществление трудовой дея-

---

[1] Начальник кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД России. © *Лихолет Е.Н., 2018.*

[2] Преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД России. © *Куликова К.А., 2018.*

[3] Основные показатели контрольной деятельности УВМ УМВД России по Хабаровскому краю за 2016–2018 гг.

тельности (за 6 месяцев 2017 года – 9 753, за 6 месяцев 2016 года – 9 332), из них патентов – 7 064 (за 6 месяцев 2017 года – 6 156, за 6 месяцев 2016 года – 5 702).

Иностранные граждане из стран СНГ по режиму пребывания и осуществления трудовой деятельности фактически возможно разделить на две категории, первая из республик, с которыми Российская Федерация осуществляет сотрудничество в рамках Евразийского экономического союза, это Армения, Беларусь, Казахстан и Кыргызстан (далее по тексту – ЕАЭС), вторая – это иные зарубежные страны, въезд гражданам из которых в Россию разрешен без оформления визы. Следует отметить, что для первой категории на территории России действуют особые экономические и правовые условия, не требующие оформления разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности.

Вторая же категория иностранных граждан, въезжающая на территорию Российской Федерации без оформления визы с целью осуществления трудовой деятельности, представляет собой для органов иммиграционного контроля определенную группу «риска». Указанной категорией наиболее часто допускаются нарушения миграционного законодательства в области осуществления постановки на миграционный учет, оформления патента, полиса медицинского страхования и иных, необходимых для пребывания в России документов. Данная категория иностранных граждан, наиболее подвержена переходу в сферу нелегальной миграции. Основной причиной, по нашему мнению, является сложность и дороговизна существующей системы оформления разрешительных документов для работы на территории Российской Федерации.

При въезде иностранному гражданину предоставляется месяц для оформления патента[1], который позволяет ему на законных основаниях пребывать и трудиться в России. Указанный срок является своего рода гранью, определяющей правовой статус иностранного гражданина, его дальнейшего нахождения в рамках правового поля, или за его пределами. Однако уже на данном этапе большая часть мигрантов сталкивается с определенными проблемами.

[1] Федеральный закон от 22 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

В период действия вышеуказанного срока мигранту запрещено осуществлять трудовую деятельность. Однако иностранные граждане, находясь далеко от родины, могут обеспечить свои потребности в жилье и питании, только путем осуществления трудовой деятельности, в связи с чем, часть трудоустраивается нелегально. Рассматриваемая нами категория граждан является преимущественно малоимущей, и для того чтобы приехать в Россию берет на себя еще на родине кредитные или иные долговые обязательства, которые необходимо возвращать.

В свою очередь официальные представительства данных стран, диаспоры или общественные организации, проблемы иностранных граждан такого рода не решают. Иностранец не всегда может найти источник официального заработка для получения проекта трудового договора в такой короткий срок.

В результате на первом месяце пребывания, иностранные граждане часто пропускают установленные сроки подачи или оформления документов и несут административную ответственность в виде административного штрафа, на уплату которого материальных средств последние не имеют, что вынуждает их снова осуществлять трудовую деятельность нелегально.

Незаконная миграция, как негативное социальное явление, затрагивает многие сферы жизнедеятельности общества, выступает непосредственной угрозой национальной безопасности страны, вызывает обострение ситуации на рынке труда и вытеснение российских работников, приводит к усилению межнациональной и межэтнической напряженности, что в значительной степени осложняет криминогенную обстановку на территории государства.

Согласно Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 14 ноября 2013 № Пр-2685[1], среди основных и имеющих устойчивый характер к эскалации источников угроз общественной безопасности в Российской Федерации, требующих повышенного внимания со стороны сил обеспечения общественной безопасности, были выделены угрозы, формирующиеся в миграционной сфере. Как утверждается в Концепции, «незаконное

[1] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) // СПС «КонсультантПлюс».

пребывание в Российской Федерации иностранных граждан и осуществление ими трудовой деятельности на территории страны зачастую ухудшают социальную обстановку в местах их пребывания, создают условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма». Необходимость решения проблем, связанных с противодействием незаконной миграции в настоящее время не вызывает сомнения.

Однако, несмотря на принятие мер по сокращению численности нелегальных трудовых мигрантов, ужесточения мер административной ответственности, ухода от системы квотирования, так и не стало теми мерами, которые побуждают иностранного гражданина к правовому поведению.

Противоправное поведение иностранных граждан требует адекватного реагирования органов государственной власти, в связи с чем, применяются меры принуждения, которые включают в себя систему административных наказаний – таких как административный штраф или административное выдворение. Кроме того, административное выдворение не эффективно и с экономической точки зрения.

По нашему мнению, система оформления разрешительных документов и миграционного учета до сих пор остается излишне бюрократизированной, а применяемые к иностранным гражданам административные наказания, не способствуют их дальнейшему правовому поведению, а лишь предопределяют их переход в сферу нелегальной миграции.

Также складывается в этой области и определенная судебная практика. Согласно которой, несмотря на реализацию комплекса организационных и практических мер, около 30 % незаконных мигрантов, в отношении которых судом приняты решения о контролируемом самостоятельном выезде, остаются пребывать на территории Российской Федерации[1].

В том числе, согласно имеющимся статистическим данным, около 50 % иностранных граждан, в отношении которых судом приняты решения об их административном выдворении с содержанием в спе-

[1] Основные показатели контрольной деятельности УВМ УМВД России по Хабаровскому краю за 2016–2018 гг.

циальном учреждении, не помещаются службой судебных приставов в указанное учреждение в виду отсутствия мест.

Так, например, в целях увеличения количества мест для содержания иностранных граждан, подвергнутых административному выдворению в форме принудительного перемещения через государственную границу, в том числе подлежащих депортации (реадмиссии), по ходатайству УМВД России по Хабаровскому краю, Правительством Хабаровского края в 4 квартале 2016 г. выделено нежилое здание, для размещения вновь создаваемого Центра временного содержания иностранных граждан, с местом дислокации г. Комсомольск-на-Амуре, Хабаровского края. Запланированный лимит мест – 50, планируемая дата введения объекта в эксплуатацию – 20 июня 2019 г.[1]

Однако, по нашему мнению, идя по практике увеличения мест в таких приемниках, основная цель административного наказания все равно не будет достигнута. В этой связи возникает вопрос о целесообразности применения административного выдворения с помещением в ЦВСИГ, если в процессе исполнения оно не достигает своей главной цели – побуждение иностранного гражданина к правовому поведению, легальному пребыванию и осуществлению трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

На наш взгляд в сфере управления трудовой миграцией необходимо создание системы реагирования и оценки правового поведения иностранцев адекватной реалиям сегодняшнего дня.

В качестве решения вышеуказанных проблем предлагается в отношении иностранных граждан, пребывающих в период первого срока в один месяц, применение особой меры государственного реагирования в форме вынесения руководителем территориального органа МВД России (его заместителем) предписания (уведомления) иностранному гражданину с установлением срока устранения нарушения, либо предписание о самостоятельном выезде за пределы Российской Федерации, которое не будет нести для иностранца лишней финансовой нагрузки и юридических последствий в виде привлечения к административной ответственности в период первого срока пребывания (одного месяца) на территории Российской Федерации.

---

[1] Официальные сведения УВМ УМВД России по Хабаровскому краю от 1 октября 2018 г.

Это даст возможность иностранному гражданину реабилитироваться и продолжить пребывать и трудиться на территории Российской Федерации на законных основаниях, а также позволят сделать более прозрачным «процесс» легализации, адаптации и социализации иностранных граждан в России, той категории, которая, по словам Президента РФ В.В. Путина, на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2017 года: «… хотела бы жить и работать в России, безусловно, соблюдая наши законы, уважая традиции и культуру нашей страны»[1].

К вопросу о принципах производства по делам об административных правонарушениях в контексте статьи современного административного законодательства РФ и правоприменительной практики

И.А. Макеева[2]***,***
Т.Г. Лясович[3]***,***
А.О. Дрозд[4]

Принципы производства по делам об административных правонарушениях представляют собой основополагающие начала, которые лежат в основе административного процесса, определяют его сущность и содержание.

Под принципом (от лат. «principium» – начало, основа) понимают основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения и т.д[5]. Схожее по смыслу определение дает Н.Е. Яценко,

---

[1] Расширенное заседание коллегии МВД России 9 марта 2017 г. // Официальный сайт Президента России http://kremlin.ru/events/president/News/54014.

[2] Доцент кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук. © *Макеева И.А., 2018.*

[3] Доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент. © *Лясович Т.Г., 2018.*

[4] Доцент заместитель начальника кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент. © *Дрозд А.О., 2018.*

[5] Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М. : «Большая Российская Энциклопедия»; СПб. : «Но-ринт», 2000. С. 960.

подразумевая под принципом исходное положение, руководящую идею в теории, науке, политике; основное правило деятельности, поведения и т. п.[1]

В теоретико-правовой науке это понятие насыщается юридическим смыслом и представляет собой основополагающее начало формирования и функционирования государственно-правовых явлений. Однако исследователь, обратившийся к категории правового принципа, возможно, столкнется со сложностями, ввиду, прежде всего, отсутствия единого теоретического подхода к таким понятиям как «принцип права» или «правовой принцип», а также ввиду сложности выявления и применения правовых принципов в ходе правоприменения[2]. Ученые, рассуждая о принципах как правовой категории, стараются конкретизировать их применительно к тем или иным явлениям государственно-правовой жизни. Так, Р.А. Ромашов упоминает о *принципах* правового государства, таких, как: верховенство правового закона, разделение властей, взаимная ответственность государства, общества, личности[3]. В.М. Сырых называет ряд *принципов* юридической ответственности (законность, обоснованность, справедливость и др.)[4]. В.С. Нерсесянц рассуждал о принципах правотворчества (демократизм, законность, гуманизм и др.)[5]. И.В. Куртяк упоминает о принципах нормотворческой деятельности применительно к МВД России[6].

В науке административного права принципам производства по делам об административных правонарушениях, по мнению исследователей, уделено недостаточно внимания[7]. Обращение к нормам административного законодательства свидетельствует, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Ко-

---

[1] Яценко Н.Е. Обществоведческий словарь. Издание четвертое, доработанное и дополненное. СПб. : Издательство «Печатный двор», 2009. С. 509.

[2] Хорев А.А. Принципы как элемент механизма правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 4. – С. 147.

[3] Ромашов Р.А. Теория государства и права. Краткий курс. СПб. : Питер, 2006. С. 97.

[4] Сырых В.М. Теория государства и права : учебник. М. : Былина, 1998. С. 331–332.

[5] Проблемы общей теории государства и права / под ред. В.С. Нерсесянц. М., 1999. – С. 308–309.

[6] Куртяк И.В. Нормотворческая деятельность МВД России. М. : Юнити. Закон и право, 2008. С. 30.

[7] Хорев А.А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях: постановка проблемы // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 8. – С. 142.

АП РФ) нет единой статьи, в которой были бы системно отражены принципы производства по делам об административных правонарушениях. Они рассредоточены по разным статьям КоАП РФ (ст. 1.4 – принцип равенства перед законом, ст. 1.5 – презумпция невиновности и другие, которые проистекают из смысла закона и содержания самих статей)[1].

Помимо нормативно закрепленных в научной литературе обоснованно предлагается рассматривать и иные принципы, прямо не указанные в законе, но обусловленные сущностью и содержанием производства по делам об административных правонарушениях[2]. Сказанное обуславливает отсутствие единого подхода к их перечню.

Не преследуя цели исследовать всю совокупность принципов, названных в научной литературе, ограничимся рассмотрением тех, которые, на наш взгляд, носят базовый или дискуссионный характер. Так, с позиции представителей научной школы Санкт-Петербургского университета МВД России – «Административная и административно-процессуальная деятельность МВД России» (12.00.14), точку зрения которых мы разделяем, предлагается рассматривать следующие принципы: обеспечения законности (ст. 1.6 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), выявления объективной истины по делу (ст. 26.11 КоАП РФ), презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), обеспечения права на защиту (ст. 25.5 КоАП РФ), равенства граждан перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ) и органом, рассматривающим дело, оперативности (ст. 4.5 КоАП РФ), ведения производства на государственном языке (ст. 24.2 КоАП РФ), гласности (ст. 24.3 КоАП РФ), экономичности производства (ст. 4.7 КоАП РФ)[3]. Данные принципы являются едиными как для судебного, так и для административного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Подход профессора С.А. Старостина во многом аналогичен выше изложенному, однако, обращает на себя внимание отмеченный им

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

[2] Хорев А.А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях: постановка проблемы // Вестник МосУ МВД России. – 2008. – № 8. – С. 142–143.

[3] Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. СПб. : ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 217.

принцип состязательности сторон в производстве по делам об административных правонарушениях[1], действие которого в административном процессе признается не всеми специалистами, поскольку «признание состязательности процесса неразрывно связано с пассивной созерцательностью суда, что противоречит правовой природе государственного органа и самому существу публичных правоотношений»[2]. Мнение С.А. Старостина разделяет и А.В. Микая, отмечая, что «что принцип состязательности, несмотря на то, что напрямую в Кодексе он не поименован, все же присущ производству по делам об административных правонарушениях, хотя его реализация и сопряжена с немалыми сложностями»[3].

Представляется, что принцип состязательности является важнейшей гарантией права на защиту, поскольку именно состязательная форма процесса обеспечивает активность сторон в доказывании обстоятельств, имеющих значение для вынесения законного и обоснованного решения по делу. Между тем, данное конституционное положение не нашло своего надлежащего законодательного развития применительно к производству по делам об административных правонарушениях, осуществляемому квазисудебными органами и судами общей юрисдикции, и этот законодательный пробел, на наш взгляд, требует устранения, что представляется особенно актуальным в контексте заявления Уполномоченного по правам человека о том, что «фактически сторона защиты в административном процессе противостоит не обвинению, а самому суду. Отсутствие состязательности в настоящий момент может превращать административное правосудие в репрессивный механизм, позволяющий быстро и эффективно реализовывать преследование граждан по своему произволу»[4].

---

[1] Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. докт. юрид. наук, проф. С.А. Старостина. М. : Инфра-М, 2010. С. 408–409.

[2] Микулин А.И. Принцип состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 10. – С. 64.

[3] Микая А.В. Принцип состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях в области антимонопольного законодательства и проблемы его реализации на стадии рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссией антимонопольного органа // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 291–295.

[4] Лукин В.П. Заявление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российская газета. – 2009. – № 5023. – 21 октяб.

В то же время состязательность должна быть обеспечена процессуальной стороной. На сегодняшний день в чистом виде состязательный судебный процесс – это процесс, урегулированный нормами Кодекса административного судопроизводства (далее КАС РФ)[1], который обеспечивается административным истцом и административным ответчиком при активной роли суда как независимого арбитра. Эта модель исторически заимствована из гражданского процесса в связи с переходом ряда правоотношений из разряда гражданско-процессуальных в административно-процессуальные (ранее они были урегулированы Гражданско-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ)[2], затем перешли в КАС РФ). Например, производство по административным делам об оспаривании решений, действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Аналогично КАС РФ, в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина модель «состязательного» производства может быть постепенно внедрена и в производство по делам об административных правонарушениях, что требует дальнейшего совершенствования административно-процессуальных норм. Таким образом, с нашей точки зрения, причислять принцип состязательности к принципам производства по делам об административных правонарушениях в контексте действующего административного законодательства РФ все же представляется несколько преждевременным.

Заслуживает отдельного исследования принцип *оперативности,* который традиционно рассматривается в качестве одного из базовых правовых начал производства по делам об административных правонарушениях, однако, и он до сих пор не получил законодательного закрепления. Действительно, простота и краткость разбирательства дела об административном правонарушении даже в судебном порядке не входит ни в какое сравнение с классическим судебным процессом, включающим несколько этапов и в достаточной степени растянутым во времени.

---

[1] Кодекс административного судопроизводства Рос. Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

[2] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ.

Содержание принципа оперативности заключается в краткости процессуально-правовых сроков в сфере административной ответственности, в том числе сроков давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ), составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.5 КоАП РФ), рассмотрения дела (ст. 29.6 КоАП РФ) и т.д. В.В. Денисенко отмечает, что в основе возможности оперативного рассмотрения дел об административных правонарушениях лежит то, что большинство из них совершается в условиях очевидности, не требующих больших усилий для доказательства вины делинквента, либо не требующих вообще каких-либо усилий субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями в области административно-деликтных отношений, в силу того что делинквенты чаще всего не отрицают своей вины в совершенном административном правонарушении и не оспаривают назначенное им административное наказание[1].

За последние годы законодательство об административных правонарушениях претерпело существенные изменения. Сравнительный анализ норм КоАП РФ, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ)[2], КАС РФ, УК РФ, УПК РФ свидетельствует о том, что продолжительность предусмотренных ими сроков сопоставима. По этой причине, с точки зрения процессуальных сроков законодательство об административных правонарушениях резко не выделяется на фоне иного законодательства, регламентирующего рассмотрение правовых споров. Соответственно можно согласиться с мнением А.В. Новикова о том, что принцип оперативности уже нельзя считать неким базовым началом производства по делам об административных правонарушениях[3].

---

[1] Денисенко В.В. Традиционные и новые очертания института административной ответственности: философско-правовое эссе // Административное право и административный процесс. – 2016. – № 6. – С. 10.

[2] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ.

[3] См.: Новиков А.В. Оперативность – принцип производства по делам об административных правонарушениях? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегод. всеросс. научно-практической конф. (Сорокинские чтения), посвящ. 70-летию д.ю.н., проф., заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Ю.Е. Аврутина, 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. – С. 170.

Исследуя принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел как субъектами производства, В.Р. Таджибов рассматривает *систему* принципов, дифференцируя их на социально-правовые и специальные. К первой группе принципов он относит принципы-идеи, вытекающие из общих начал законодательства (гуманизм, социальная справедливость, демократизм, сочетание гласности и профессиональной тайны, публичности и др.) и распространяющие свое влияние на всех властных субъектов административной юрисдикции.

Группу специальных принципов образуют: принцип законности (ст. 15 Конституции Российской Федерации[1], ст. 1.6 КоАП РФ «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением»); объективной (материальной) истины; равенства перед законом; презумпции невиновности; обеспечения гарантии неприкосновенности личности и охраны чести и достоинства личности; обеспечения права на защиту; двухстепенности; ведения производства по делу об административном правонарушении на государственном языке; оперативности и экономичности производства; непрерывности производства по делу об административном правонарушении; самостоятельности принятия решения по делу об административном правонарушении[2].

В целом соглашаясь с таким подходом, представляется целесообразным дополнить предложенную систему еще одной группой принципов –*общеправовых,* поскольку они носят общеправовой характер и находят применение в разных отраслях права. Таким образом, к указанным принципам следует отнести большую часть принципов из второй группы: принцип законности, объективной (материальной) истины; равенства перед законом; презумпции невиновности; обеспечения гарантии неприкосновенности личности и охраны чести и достоинства личности; обеспечения права на защиту.

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ).

[2] Таджибов В.Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 816.

О некоторых вопросах привлечения несовершеннолетних к административной ответственности

Н.В. Малахова[1]

Любое наказание является необходимым средством воспитания и предупреждения новых правонарушений[2]. Это особенно важно по отношению к лицам, не достигшим совершеннолетнего возраста. Возможно воспитательное воздействие административного наказания, пусть даже в виде предупреждения, остановит несовершеннолетнего от последующего совершения противоправных деяний. Привлечение несовершеннолетних к административной ответственности обладает особенностями, связанными с их возрастной спецификой.

В соответствии с ч. 1 ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Процессуальные нормы, закрепляющие стадии производства по делам об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, в зависимости от выполняемых задач, можно разделить на следующие группы:

– нормы, направленные на обеспечение дополнительной защиты прав подростков в административном производстве;

– нормы, способствующие выявлению причин их противоправного поведения;

– нормы, направленные на усиление воспитательного воздействия процесса привлечения к ответственности;

– нормы, связанные с возможностью привлечения родителей подростков к ответственности[3].

---

[1] Доцент кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © *Малахова Н.В., 2018.*

[2] Прозументов Л.М., Карелин Д.В., Ольховик Н.В. Причины отклоняющегося поведения несовершеннолетних и меры их предупреждения // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2015. – № 3 (17).

[3] Жалинский А.Э. Криминология. Том 1. Избранные труды. М., 2014.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях установил возраст привлечения физического лица к ответственности. В соответствии с ч. 1 ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее возраста шестнадцати лет. При возбуждении дела об административном правонарушении применяются общие правила осуществления процессуальных действий в отношении несовершеннолетних, но с учетом особенностей их правового статуса. Так, дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу. Такими мерами могут быть доставление и задержание лица, совершившего административное правонарушение. Несовершеннолетние подвергаются данным принудительным мерам наряду со взрослыми лицами, поскольку их применение обусловлено необходимостью составления протокола об административном правонарушении, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела и исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

При задержании несовершеннолетнего вступают в силу некоторые обязательные правила, обусловленные его частичной дееспособностью. Так, в обязательном порядке об административном задержании несовершеннолетнего уведомляются его родители или иные законные представители. Кроме того, в производстве по делу об административных правонарушениях представлять интересы несовершеннолетних, защищать их права могут законные представители несовершеннолетнего лица – родители, усыновители, опекуны или попечители. В этом случае они будут являться полноправными участниками производства по делу об административном правонарушении. От имени лица, в отношении которого ведется производство по делу их законные представители могут осуществлять все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемым.

Согласно ст. 27.6 КоАП РФ несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, не могут содержаться вместе со взрослыми лицами[1]. При этом, по отзывам практиче-

[1] См. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц»/Российская газета, № 211, 21 октября 2003 г. // СПС «КонсультантПлюс».

ских работников, как правило, несовершеннолетние направляются в подразделение по делам несовершеннолетних, где, находясь под присмотром сотрудников, они ожидают прибытия за ними родителей или иных законных представителей.

В ряде случаев они могут быть помещены в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. Такая мера применяется в отношении несовершеннолетних, когда их личность не установлена, или они не имеют места жительства или места пребывания и др.[1]

В целях сбора доказательств по делу в отношении несовершеннолетних могут применяться и иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, например, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, их изъятие, если они являются орудиями совершения или предметами административного правонарушения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения и др. О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должен быть составлен протокол в соответствии с установленными правилами.

Завершается возбуждение дела об административном правонарушении составлением протокола об административном правонарушении и направлением его на рассмотрение дела по подведомственности.

Исходя из смысла ст. 28.3 КоАП РФ полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, совершенными несовершеннолетними, наделены районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, должностные лица иных государственных органов.

Определяя подведомственность дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними гражданами, помимо КоАП РФ необходимо руководствоваться Постановлением Плену-

[1] См. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

ма Верховного Суда РФ[1]. Анализируя данный документ, можно сделать несколько выводов.

1. Большая часть дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, рассматривается комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

2. Дела о правонарушениях в области дорожного движения, а также предусмотренные статьей 11.18 КоАП РФ (Безбилетный проезд), рассматриваются должностными лицами соответствующих органов исполнительной власти. Но и эти дела, в случае принятия соответствующего решения уполномоченными должностными лицами, могут рассматриваться комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

3. Некоторые дела могут рассматриваться судьями. Это дела о правонарушениях, по которым предусмотрены наказания, отнесенные к исключительной компетенции судей.

4. Исходя из предыдущего вывода, в компетенции комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав находится назначение только двух видов наказаний – предупреждения и административного штрафа.

Говоря о видах наказаний, необходимо отметить, что административный арест не может применяться к лицам, не достигшим 18 лет. Кроме того, совершение административного правонарушения несовершеннолетним относится к обстоятельствам, смягчающим административную ответственность. В то же время, учитывая конкретные обстоятельства совершения административного правонарушения и личные данные, характеризующие несовершеннолетнего, имеется возможность освобождения лица в возрасте от 16 до 18 лет от административной ответственности согласно ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ. В этом случае к правонарушителю будет применена иная мера воздействия, предусмотренная законодательством о защите прав несовершеннолетних (например, возложение обязанности принести публичное извинение). Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав наделена полномочиями принимать решение по данному вопросу.

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – №6.

Административное наказание, как правило, заключается в лишении или ограничении прав, или возложении специальных обязанностей. Однако любое наказание является лишь необходимым средством воспитания и предупреждения новых правонарушений[1].

Таким образом, на стадии возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетними, больше всего имеется возможностей для обеспечения воспитательного воздействия на правонарушителя[2].

К вопросу о составе субъектов внутриведомственного контроля в сфере деятельности органов внутренних дел

А.А. Мамонтов[3]

Исследование субъектов внутриведомственного контроля в рамках административного права опирается на понятие субъектов управления целом, продиктованных положением в системе управления.

Субъектом административного права считается физическое или юридическое лицо (организация), которые в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвуют в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти. В целом исследование субъектов внутриведомственного контроля, как части составной части управления, по нашему мнению происходит через содержание административно-правового статуса.

Внутриведомственный контроль в системе органов внутренних дел является одной из центральных функций управления. Разнообразие и масштабность задач поставленных перед полицией сформировало сложнейшую организационную систему подразделений и должностных лиц, результат взаимодействия которых должен способствовать

---

[1] Прозументов Л.М., Карелин Д.В., Ольховик Н.В. Причины отклоняющегося поведения несовершеннолетних и меры их предупреждения. Вестник Томского государственного университета. Право. – 2015. – №3 (17).

[2] Кузнецова Н.Ф. Криминология : учеб. пособие для бакалавров / под ред. Г.И. Богуш, О.Н. Ведерникова. М. : Проспект, 2014.

[3] Адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя майор полиции. © *Мамонтов А.А., 2018.*

достижению общественно значимых целей и обеспечивать реализацию общественных интересов. В рамках общей теории управления в органах внутренних дел контроль рассматривается через призму отношений власти и подчинения[1]. Отношения в области контроля, как часть отношений управления, характеризуется наличием прямых и обратных связей между субъектами. Руководитель осуществляет контрольное воздействие, подчиненный сообщает информацию о своем видоизменении по результатам воздействия. Это достаточно простая, общая схема контрольных отношений. В случае, когда звеньев в реализации управленческой цели (задачи, решения) становится больше, поставленная задача решается путем последовательного постановки подзадач для исполнителей нижестоящего звена с помощью механизмов и актов управления. В указанном случае подчинённый, как объект контроля, становится субъектом контроля для нижестоящих должностных лиц, и подобная схема иерархического построения контроля в науке описывается как административно-командная система, принцип организации управления, имеющий историческое подтверждение собственной эффективности во всех военизированных государственных структурах.

По общему правилу руководитель – это ответственное лицо подразделения, он осуществляет управление всеми структурными подразделения в соответствии с представленной компетенцией. Компетенция руководителя определяет объем контроля, который он осуществляет по отношению к управляемой системе. В соответствии с правами и обязанностями, предоставленными по должности, руководитель самостоятельно определят формы и методы контроля в области внутриуправленческого контроля. В типовом положении о территориальном органе внутренних дел прямо предусмотрены обязанности руководителя обеспечивать соблюдение законности при осуществлении подчиненными оперативно-служебной деятельности, поддержание служебной дисциплины, организации и контролю за законностью решений и действий починенных, право издавать в пределах компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности территориального органа, обеспечивать контроль за их исполнением. В целях реализации

[1] Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю.Хаманева. М. : Юристь, 2012. С. 177.

обязанностей руководитель наделяется полномочиями по применению в отношении подчиненных мер поощрения и дисциплинарных взысканий.

Однако в соответствии с теми же общими принципами управления руководитель должен располагать сведениями обо всех структурных элементах подчиненной системы, и уполномочен на делегирование части контрольных полномочий нижестоящим руководителям, при этом обладая полномочиями общего контроля, в том числе полномочиями по принятию решений по результатам реализации делегированных функций. Обращаясь к типовому положению о территориальном органе внутренних дел то там прямо предусмотрено полномочие по распределению обязанностей между своими заместителями, делегированию части организационно-распорядительных полномочий своим заместителям, а также начальникам структурных подразделений территориального органа по вопросам организации деятельности этих подразделений[1]. Таким образом, сформирована целая система подразделений и должностных лиц, чьей функцией становится организация и контроль деятельности от лица руководителя.

Совокупность субъектов, осуществляющих промежуточный, делегированный контроль между руководителем и исполнителем, можно рассматривать как систему субъектов частного внутриведомственного контроля. В большинстве своем это субъекты системы управления, подразделения, коллегиальные формирования и должности, созданные для организации и выполнения отдельных функций и полномочий органов внутренних дел и наделены соответствующими контрольными полномочиям. В данном случае делегирование полномочий происходит в рамках построения организационной структуры подразделений полиции путем декомпозиции основных целей и задач посредством распределения полномочий среди подчиненных подразделений. Основную структуру и наполнение представляется в организации подразделений обеспечивающих управление подконтрольной системой. Основные виды типовых структур органов внутренних дел утвержде-

[1] Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 18.07.2018) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

ны приказом МВД России от 30.04.2011 г. №333[1]. Также в системе органов внутренних дел выделяются коллегиальные органы внутриведомственного контроля, такие как аттестационные комиссии, комиссии по служебной дисциплине и профессиональной этике, комиссия по режиму секретности.

Указанные формы внутриведомственного контроля регламентированы ведомственным законодательством, распорядительными актами управления. Компетенция, сроки, порядок контрольных воздействий представляет собой структурно-определённые функции в сфере управления. Данные субъекты представляют собой подразделения, должностных лиц, коллегиальные формирования, осуществляющие частный внутриведомственный контроль – специализирующиеся на контроле одного или нескольких фактов либо направлений деятельности.

Под влиянием концепции управления по результатам в системе органов внутренних дел сложилась и функционирует система зонального контроля, позиционируемая как основной вид общего внутриведомственного контроля за подразделениями органов внутренних дел. Субъектами данной системы являются главный инспектор, организаторы и исполнители зонального контроля, либо их аналоги в нижестоящих подразделениях, в соответствии с Приказ МВД России от 03.02.2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

Важным элементом внутриведомственных контрольных правоотношений является подконтрольный субъект, который в свою очередь также является объект правоотношений контроля. Поскольку подконтрольным субъектом фактически является каждый сотрудник органов внутренних дел административно-правовой статус воспроизводится как законодательно, так и через механизмы определения должностного статуса.

Общие нормы, отражающие административно-правовой статус подконтрольного субъекта, предусмотрены в рамках Федеральных законов о Полиции[2] и о Службе в органах внутренних дел[3], при заклю-

---

[1] Приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

[3] Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ.

чении контракта[1], в рамках утвержденных должностных инструкций, регламентов[2].

Таким образом, система внутриведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел по нашему мнению характеризуется наличием 4 видов субъектов:

Руководитель. В его компетенцию входит осуществление внутри управленческого контроля – личного за прямыми и непосредственными подчиненными, и внутриведомственного контроля через субъекты общего и частного внутриведомственного контроля.

Субъекты частного внутриведомственного контроля. Промежуточные субъекты контроля, осуществляющие целенаправленный, специальный контроль одного или нескольких направлений деятельности управляемой системы.

Субъекты общего внутриведомственного контроля. Деятельность этих субъектов реализуется через организацию системы зон ответственности, осуществление общего документального и фактического контроля подразделений.

Подконтрольные субъекты, как объект внутриведомственного контроля.

[1] О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации (с изм. на 20 апреля 2015 г.) (утратил силу с 03.04.2018 г. на основании приказа МВД России от 01.02.2018 г. № 50) http://docs.cntd.ru/document/902325514.

[2] Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

Основные вопросы, связанные с назначением полиции и ее организация в системе государственной власти

Э.В. Маркина[1]

Законодатель раскрывает понятие «полиция» через призму ее социальной сущности и роли в российском обществе. Так согласно ч. 1 и 2 ст. 1 Федерального закона «О полиции» назначением полиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств»[2].

Анализируя законодательное закрепление назначения полиции, ученые отмечают один немаловажный момент: в отличие от Закона о милиции в новом нормативном акте из определения полиции исключено упоминание о ее атрибутивном признаке, а именно, применение мер принуждения. Данная новелла имеет глубокое социальное значение, отражающее как становление и развитие научных представлений о сути исполнительной власти в целом и полицейской деятельности в частности, так и исходные концептуальные предпосылки позиционирования полиции в современной России.

«Полиция как структура принудительного поддержания правопорядка действительно использует для реализации своей компетенции принуждение как в прямых (физическое принуждение, например задержание, применение силы или специальных средств), так и в опосредованных формах, включающих как процессуальное принуждение, например арест, так и материальное принуждение – различные проверки, предписания, запреты, ограничения, взыскания и т. д. Однако значительный объем организационных форм реализации исполнительной властью своей компетенции не должен заслонять того факта,

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Маркина Э.В., 2018.*

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016 г.) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

что полицейская деятельность является не только правопредупредительной, и в первую очередь правоохранительной по своей сути, поскольку и применяя право, и обеспечивая его соблюдение или восстановление, полиция охраняет право и соответствующие общественные отношения», отмечают вышеупомянутые исследователи[1].

Таким образом, исключение в статье 1 Закона из дефиниции полиции констатации принудительного характера ее деятельности означает лишь то, что законодатель отводит принуждению важную, но не главенствующую роль и закрепляет правоохранительное предназначение полиции в современной России.

Отдельно следует отметить, что в положениях Закона о полиции не упоминается термин «борьба с преступностью». Подобная деталь, как тезис о правоохранительном назначении полиции в современной России, носит существенный характер, поскольку полиция должна не бороться с преступностью, а защищать гражданина, общество и государство от противоправных посягательств. В этом заключается ее главное социальное назначение. Именно критерии надежности защиты человека и гражданина и должны лежать в основе оценки результативности работы полиции[2].

Следует обратить внимание на тот факт, что само понятие «полиция» в Законе отсутствует, хотя, как справедливо отмечено в юридической литературе эта необходимость явно просматривается. Подобное упущение может привести к различному толкованию этого термина, как среди научных, так и среди практических работников.

В отличие от ранее действовавшего законодательства о милиции, в котором вопросам ее организации был посвящен отдельный раздел, включавший три статьи, в действующем Законе о полиции организации полиции посвящена только одна статья – Ст. 4. Однако она содержит ряд новелл, принципиально значимых для полиции.

Впервые законодателем решен вопрос об организационном единстве полиции и органов внутренних дел и тем самым подведена черта

---

[1] Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П. Комментарий … Там же. // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

[2] Василенко Г.Н. Административное законодательство в условиях применения норм Федерального закона «О полиции» // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 30–35.

под продолжительными дискуссиями о том, считать ли милицию (полицию) органом исполнительной власти.

«Из ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О полиции» вытекает, что законодатель закрепил такую юридическую конструкцию организации полиции, в которой она, в отличие от органов внутренних дел, не является самостоятельным органом исполнительной власти. В организационно-правовом отношении полиция конституируется не как система органов исполнительной власти, а как составная часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – Министерства внутренних дел Российской Федерации. Предусмотренная ч. 1 данной статьи юридическая конструкция организации полиции необычна для статусных законов и на первый взгляд применительно к организационно-правовому строительству исполнительной власти выглядит несколько аморфно. Дело в том, что в ранее действовавшем законодательстве о милиции она определялась как система государственных органов исполнительной власти. Такое определение расценивалось специалистами как неточное, поскольку, во-первых, милиция состояла не только из органов, но и из учреждений (например, медицинских вытрезвителей, изоляторов временного содержания и т. д.), а также строевых подразделений (отрядов милиции особого назначения, полков, батальонов, рот, взводов патрульно-постовой службы милиции, дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения, милиции вневедомственной охраны); во-вторых, милицию нельзя было охарактеризовать как цельную, единую, обособленную на всех уровнях службу: в МВД России и нижестоящих органах внутренних дел не было соответственно департамента и управлений (отделов) милиции, милицейские аппараты управления были раздроблены и действовали в составе органов внутренних дел под руководством их начальников. В этом отношении положения части 1 вышеназванной статьи, позиционирующие полицию в организационно-правовом плане, по крайней мере со всей ясностью не позволяют относить ее к органам исполнительной власти в их доктринальной трактовке советского периода»[1].

[1] Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П. Комментарий … Там же. // Доступ из СПС «Консультант Плюс»

В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей (далее – подразделения полиции) (ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О полиции»).

Фактически полиция выступает целостной социальной системой, представляя собой множество различных взаимосвязанных ресурсов и объектов. Как система, полиция обладает следующими свойствами:

Целенаправленностью функционирования всех образующих ее элементов;

Интегративностью, т.е. наличием системообразующих факторов – общих принципов и постулатов деятельности, базовых правовых основ функционирования полиции, единства правового статуса сотрудников полиции, способности эффективно действовать при сбоях в функционировании отдельных элементов;

Структурностью, т.е. возможностью логической организации системы на функциональные элементы, реализующие отдельные функции и полномочия, закрепленные за системой в целом.

По сравнению с ранее действовавшей моделью отсутствует деление полиции на виды (на криминальную и общественной безопасности)[1].

Ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О полиции» закрепляет важный принцип организационно-правового статуса полиции – ее подчиненность Министерству внутренних дел Российской Федерации. Именно руководство полицией со стороны МВД России и его территориальных органов, подконтрольность и подотчетность полиции их руководителям превращают полицию в составную часть органов внутренних дел Российской Федерации[2].

Однако содержание и сущность руководства полицией со стороны начальников органов внутренних дел Федеральный закон «О полиции» не раскрывает. Функции такого руководства регламентированы рядом положений ФЗ «О полиции», Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», Положением о МВД РФ, о террито-

---

[1] Административное право : учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. М. : ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012. С. 96.

[2] Административное право России. Особенная часть : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.А. Старостина. М. : ИНФРА-М, 2012. С. 300.

риальном органе МВД РФ по субъекту РФ, рядом иных законодательных и нормативно-правовых актов.

Министерство внутренних дел России относится к федеральным органам исполнительной власти, руководство которым осуществляет Президент Российской Федерации. Именно поэтому в ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О полиции» законодатель предусмотрел ряд полномочий главы государства по отношению к полиции, в частности его право определять состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции. Организации полиции, например, посвящен Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 «Вопросы организации полиции».

В ч. 5 ст. 4 Федерального закона «О полиции» предусмотрено, что «нормативы и лимиты штатной численности подразделений полиции определяются руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, т. е. Министром внутренних дел РФ, в пределах установленной штатной численности органов внутренних дел»[1].

Федеральный закон «О полиции» закрепляет правоохранительное и социальное назначение полиции в современной России. Полиция призвана защищать гражданина, государство и общество в целом от преступных посягательств. В этом ее основное предназначение.

Законодатель исходит из организационного единства и целостности полиции и органов внутренних дел. Полиция является составной частью федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В организационном плане полиция является совокупностью подразделений, организаций и служб МВД России и его территориальных органов.

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О полиции» // Доступ из СПС «Консультант Плюс»

Административная ответственность, как институт административного права и ее отличия от других видов юридической ответственности

***Э.В. Маркина*[1],**
***В.В. Макар*[2]**

Действующие на территории Российской Федерации правовые нормы – общеобязательные правила поведения, которые имеют своей целью обеспечение законности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Правовые нормы, устанавливающие меры административной ответственности, составы административных правонарушений, порядок применения мер административной ответственности, составляют обособленную часть административного права, именуемую институтом административной ответственности.

Реализация административной ответственности за различные правонарушения органами внутренних дел возможна только при наличии соответствующих оснований. Основанием применения мер административной ответственности является административное правонарушение. Таким образом, основополагающим определением, содержащимся в Кодексе об административных правонарушениях РФ[3], является определение административного правонарушения.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ).

Признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающие их от правомерного поведения, а также от иных правонарушений (преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов).

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Маркина Э.В., 2018.*

[2] Курсант ИПСОПР Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Макар В.В., 2018.*

[3] Далее КоАП РФ.

К числу таких признаков следует отнести административную противоправность, административную наказуемость, виновность.

Основаниями административной ответственности являются:

1. Нормативное основание – нарушение административно-правового запрета;

2. Фактическое основание – совершение административного правонарушения;

3. Процессуальное основание – издание правоприменительного акта.

Административная ответственность обладает общими признаками, свойственными юридической ответственности вообще. В то же время ей присущи следующие специфические черты, характерные только для этого вида юридической ответственности.

1. Административная ответственность в большинстве случаев является внесудебной ответственностью. Административные наказания назначаются должностными лицами большого числа государственных органов (в основном системы исполнительной власти) во внесудебном порядке, хотя и суды рассматривают определенное количество таких правонарушений. Все эти органы относятся к субъектам административной юрисдикции.

2. Назначение административных наказаний осуществляется должностными лицами на не подчиненных им правонарушителей.

3. Поскольку административная ответственность наступает за деяния менее опасные, чем преступления, то и административные наказания, как правило, менее суровы, чем уголовные наказания. Употребление здесь слов «как правило» обусловлено тем обстоятельством, что предусмотренный в ряде случаев административный штраф составляет большую, чем максимально возможный штраф в качестве уголовного наказания (больше одной тысячи минимальных размеров оплаты труда).

4. Применение административной ответственности не влечет судимости лица, совершившего правонарушение, и его увольнение с работы. Это лицо считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения наказания.

5. Существенной особенностью института административной ответственности является то обстоятельство, что субъектом ответственности могут быть не только физические, но и юридические лица.

6. Административная ответственность устанавливается КоАП РФ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях. В этой связи крайне важен вопрос о распределении предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях.

Административная ответственность характерна множественностью правовых норм, которыми регулируются разнообразные аспекты деятельности органов государственного управления в различных отраслях и сферах. Административной ответственности присущ всеобщий характер, т. е. нормы и правила обязательны для всех без исключения.

Если основные признаки и юридическая характеристика административного правонарушения находят свое прямое отражение в ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то сформулированного легального определения административной ответственности в законодательстве об административных правонарушениях до настоящего времени не представлено.

Цель административной ответственности – это, по сути, желаемый результат, к которому стремится орган административной юрисдикции, применяя к виновному лицу меры административной ответственности. Если же речь идет о функциях административной ответственности, то их следует рассматривать как основные направления воздействия административной ответственности на общественные отношения, поведение субъектов, мораль, правосознание, культуру, в которых раскрывается ее сущность и социальное назначение.

К функциям административной ответственности относятся:

Воспитательная функция. Данная функция направлена на воспитание у граждан уважения к Конституции и законодательству РФ. Испытав на себе силу государственного принуждения, правонарушитель может отказаться от совершения в будущем административных проступков, осознав вред причиняемый обществу последствиями своего деяния. Интересна позиция М.П. Трофимовой, которая считает, что

«воспитательная функция является общесоциальной функцией юридической ответственности». Иные функции юридической ответственности, по ее мнению, выступают в качестве критерия, определяющего вид юридической ответственности. Например, если санкция в большей степени направлена на восстановление имущественной сферы потерпевшего или на восстановление нарушенного права и в меньшей степени направлена на наказание виновного, то в данном случае речь идет о гражданско-правовых санкциях, которым, как и другим правовым санкциям всегда присуща воспитательная функция.

Регулятивная функция проявляется в том, что административная ответственность, как правовой институт административного права, характеризуется установлением запретов, при помощи которых и происходит регулирование определенной сферы общественных отношений.

Превентивная функция направлена на предупреждение административных проступков в будущем, как со стороны правонарушителя, так и других граждан. Данная функция включает в себя два элемента: общее и специальное предупреждение.

Компенсационная функция состоит в восстановлении имущественного положения субъектов права, нарушенного в результате совершенного правонарушения.

Проведя анализ нормативных правовых актов, можно выделить следующие отличия административной ответственности от других видов ответственности:

– административная ответственность регулируется нормами института административной ответственности, которые содержатся в законах и подзаконных актах (уголовная ответственность устанавливается только законами; дисциплинарная ответственность – законодательством о труде, подзаконными актами, которые устанавливают особенности положения отдельных категорий служащих и рабочих; материальная ответственность – законодательством о труде, гражданским законодательством);

– основанием административной ответственности является административное правонарушение (основанием уголовной ответственности является преступление, дисциплинарной – дисциплинарный проступок, материальной – причинение материального вреда);

– субъектами административной ответственности могут быть физические и юридические лица (субъекты уголовной ответственности – только физические лица);

– за административные правонарушения применяются административные наказания (за преступления – меры уголовной ответственности, за дисциплинарные проступки – дисциплинарные взыскания);

– административные наказания применяются широким кругом уполномоченных органов (должностных лиц) исполнительной власти, местного самоуправления, а также судами (меры уголовной ответственности определяются только судом; дисциплинарные взыскания – органами и должностными лицами, наделенными дисциплинарной властью; материальные – судами общей юрисдикции и арбитражными судами);

– применение административного наказания не влечет судимости и увольнения с работы – лицо, к которому оно применено, считается подвергнутым административному наказанию в течение определенного срока (применение мер уголовной ответственности к лицу, осужденному за совершение преступления, влечет судимость; один из видов дисциплинарного взыскания – увольнение с работы);

– меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях (уголовные дела рассматриваются в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; дисциплинарные – в соответствии с нормами, устанавливающими порядок дисциплинарного производства; дела о материальной ответственности – в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства).

Административное правонарушение является негативным социально-правовое явление, так как причиняет вред охраняемым нормам административного права, общественным и личным интересам. В силу этого государство (общество) вынуждено вести борьбу с ними посредством установления соответствующих правовых запретов.

Интересы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности требуют, чтобы органы государства обеспечивали водворение в жизнь государственной воли, применяя в случае не-

обходимости к тем, кто не следует этой воле добровольно, и меры принуждения.

Административная ответственность выражается в различных мерах взыскания, которые не влекут серьезных последствий после их применения, например, таких как после производства по уголовным делам.

Административное право в течение последних лет существенно изменилось. Зарождение рыночных отношений в стране и их дальнейшее развитие, разделение властей, необходимость укрепления государственности, стремление создать современное правовое государство, – все это не может не вызвать потребности установления адекватного административно-процессуального обеспечения происходящих в управленческой сфере перемен.

Институт административной ответственности в настоящее время реорганизуется (видоизменяется), затрагивая во многом права, свободы и интересы граждан.

Таким образом, учитывая функции института административной ответственности можно сделать вывод, что осуществление им своей деятельности является своеобразной «реакцией» на правонарушение. Правонарушение – основание ответственности: где есть правонарушение, там есть (должна быть) ответственность; без правонарушения нет ответственности.

Основываясь на этих положениях, ясно видна неразрывная связь таких двух юридических категорий, как правонарушения и юридическая ответственность. Определяя место административной ответственности в системе российского права, можно сделать вывод, что она представляет собой комплексный по содержанию, нетипичный по структуре правовой институт, охранительный по назначению, одновременно это и функциональный институт, регулирующий отношения методом наказания правонарушителей.

Административно-правовые модели государственной регистрации недвижимого имущества (на примере Российской Федерации и Украины)

П.А. Матвеев[1]***,***
И.А. Толстова[2]

Институт государственной регистрации прав имеет своей целью гарантировать существование гласной, исчерпывающей и достоверной информации о субъективных правах на недвижимое имущество. Данный институт предусматривает весьма разнообразные способы и средства достижения этой цели», а выбор той или иной комбинации этих средств и способов предопределяет как конкретные гражданско-правовые последствия, увязываемые законом с актом государственной регистрации, так и общий эффект, оказываемый рассматриваемым институтом на оборот недвижимости в целом[3].

Н.А. Корнилевская отмечает: «…Правовая природа государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обусловлена особенностью правового режима объектов недвижимости, состоящего в том, что возникновение, переход, ограничение и прекращение прав на них происходит в особом порядке, требующем соблюдения обязательной письменной формы и обязательной государственной регистрации в Едином государственном реестре прав, ведение которого возлагается на регистрирующий орган»[4].

Необходимо отметить, что в настоящее время государственная регистрация недвижимого имущества в Российской Федерации опре-

---

[1] Старший преподаватель кафедры социальной работы и социального права Филиала РГСУ в г. Клину Московской области. © *Матвеев П.А., 2018.*

[2] Заведующий кафедрой гражданского и уголовного права и процесса Филиала РГСУ в г. Клину Московской области кандидат юридических наук, доцент. © *Толстова И.А., 2018.*

[3] Новиков К.А., Синельникова В.Н. Правовые основы института государственной регистрации прав на недвижимое имущество. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. С. 2; Артемьев А.А., Бобинкин С.А., Бондарчук А.Ф., Викторов В.Ю., Гусев А.А., Жаров В.А., Калашникова И.В., Куксин И.Н., Лунева Е.В., Майорова А.Н., Малинин С.А., Матвеев П.А., Самылина Ю.Н., Смирнова О.В., Сокольская А.Д., Сухарев А.Н., Толстова И.А., Филинов В.П., Филинова Н.В., Чечельницкий И.В. и др. Модернизация социально-экономической сферы в современной России: проблемы и суждения. Тверь, 2016. С. 125.

[4] Корнилевская Н.А. Административно-правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: содержание, проблемы, перспективы развития. Воронеж, 2008. С. 14.

делена в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» : «…юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество, а также ограничения такого права и обременения недвижимого имущества»[1]. В то же самое законодатель определял государственную регистрацию как «…юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации»[2]. Вполне очевидно, таким образом, что как существующее ныне, так и существовавшее ранее легальные определения государственной регистрации практически не отличаются друг от друга, трактуя ее как акт признания и подтверждения соответствующих прав на недвижимое имущество.

Несмотря на наличие легального определения государственной регистрации, рассматриваемый правовой институт широко обсуждается в отечественной правовой науке, прежде всего, в контексте содержания его понятия, тесно связанном со значением государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним[3].

Н.М. Голованов признает за государственной регистрацией статус единственного доказательства существования зарегистрированного права, в то же время отмечая, что она таковой не является, поскольку суд может признать право несуществующим, несмотря на ее наличие. В связи с этим ученый делает вывод о том, что «…принципы публичной достоверности и бесповоротности прав, зафиксированных в государственном реестре, в российской системе регистрации вообще не реализованы»[4].

Комплексный характер регистрации прав на недвижимое имущество позволяет выделить следующие его аспекты:

---

[1] См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29, ст. 4344.

[2] См.: Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. – 1997. – № 30, ст. 3594.

[3] Акатова Н.С., Артемьев А.А., Викторов В.Ю., Галимов Р.Р., Керимов А.Д., Ковшевацкий В.И., Куксин И.Н., Лундин А.А., Лунева Е.В., Майорова А.Н., Малинин С.А., Малышева О.С., Матвеев П.А., Матвеева С.В., Орел В.Р., Погодина О.Н., Самылина Ю.Н., Сокольская А.Д., Солдатов А.А., Сухарев А.Н. и др. Многообразие аспектов социальной политики. Клин, 2017. С. 12-13.

[4] Голованов Н.М. Проблемы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Вестник гражданских инженеров. – 2013. – № 6 (41). – С. 281.

– факт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения гражданских прав на недвижимое имущество, опосредованный в государственном акте, реализуемом в виде специальной записи в Едином государственном реестре недвижимости (гражданско-правовой аспект);

– специфическая деятельность государства, представляющая собой государственный (административный) процесс, заключающийся в государственной регистрации гражданских прав на недвижимое имущество и сделок с данным имуществом путем внесения соответствующих записей о правах на каждый объект недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости, а также деятельность государственных органов по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в рамках соответствующей территориальной юрисдикции (административно-правовой аспект)[1].

Интересен подход к понятию и значению государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, разработанный С.А. Чулюковой и М.А. Дробот, которые предлагают рассматривать государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним в узком и широком смысле, определяя их следующим образом:

государственная регистрация в широком смысле представляет собой одну из функций государства, осуществляемую его специальными органами в целях защиты имущественных прав участников гражданского оборота;

государственная регистрация в узком смысле представляет собой деятельность государства в лице его специальных органов, представляющую собой процесс рассмотрения заявлений (требований) заинтересованных лиц о внесении сведений об их правах на объекты недвижимого имущества в Единый государственный реестр недвижимости[2].

Государственная регистрации прав на недвижимость определяют как деятельность специально уполномоченных федеральных органов

---

[1] См.: Лигай В.О. Место и роль государственной регистрации в системе государственного управления // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 4 (39). – С. 121; Матвеев П.А. Понятие и значение института государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Российская юстиция. – 2017. – № 5. – С. 7–8.

[2] См.: Чулюкова С.А., Дробот М.А. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним юридических лиц : учеб. пособие. М. : Издательский дом Академии Естествознания, 2016. С. 11–12.

исполнительной власти, т. е. юридическая, правоприменительная, административно-процессуальная деятельность Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)[1].

Соответственно, производство по государственной регистрации прав можно представить себе как совокупность процессуальных действий Росреестра и его территориальных органов, направленных на законное и обоснованное рассмотрение индивидуальных дел – возникновение, ограничение (обременение), переход или прекращение прав на недвижимое имущество и сделок с ним (как деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти) должна основываться на принципах административного процесса, разработанных в теории административного процесса.

Требование об обязательной государственной регистрации прав на недвижимость (установление материальной нормой гражданского права) порождает материальное охранительное правоотношение между собственником (иным правообладателем) и регистрирующим органом.

Государственная регистрация осуществляется на основании определенных принципов, к числу которых можно отнести следующее:

принцип проверки законности оснований регистрации, предполагающий предоставление в Росреестр пакета документов, подтверждающих возникновение, изменение, переход, прекращение права определенного лица на недвижимое имущество, а также ограничение такого права и обременение недвижимого имущества;

принцип достоверности государственного реестра, предполагающий достоверность сведений Единого государственного реестра недвижимости, то есть возможность лиц, пользующихся его сведениями, рассчитывать на то, что они соответствуют правовому статусу недвижимости;

принцип публичности государственного реестра, предполагающий доступность сведений Единого государственного реестра недвижимости;

---

[1] Акатова Н.С., Артемьев А.А., Викторов В.Ю., Галимов Р.Р., Керимов А.Д., Ковшевацкий В.И., Куксин И.Н., Лундин А.А., Лунева Е.В., Майорова А.Н., Малинин С.А., Малышева О.С., Матвеев П.А., Матвеева С.В., Орел В.Р., Погодина О.Н., Самылина Ю.Н., Сокольская А.Д., Солдатов А.А., Сухарев А.Н. и др. Многообразие аспектов социальной политики. Клин, 2017. С. 25-26.

принцип бесповоротности прав, зафиксированных в государственном реестре, предполагающий невозможность изменения данных Единого государственного реестра недвижимости[1].

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» направлен на упрощение регистрационных процедур посредством объединения единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости, по праву называемого ключевой новеллой рассматриваемого нормативно-правового акта[2], внедрения электронных форм и т. д. Кроме того, можно заключить, что он направлен на наиболее полное обеспечение прав граждан.

В целом, нельзя не согласиться с С.А. Мамонтовой и О.П. Колпаковой в том, что «…объединение учета и регистрации в единую систему с наделением подразделений функциями друг друга, централизация кадастрового учета, возможность получения документов по внутриведомственному и межведомственному взаимодействию, возможность предоставления услуг в электронном виде или через многофункциональные центры – все это приводит к оптимизации процессов учета и регистрации объектов недвижимости, снижению числа ошибок и влияния человеческого фактора, снижению затрат участников процесса управления недвижимым имуществом»[3].

Тем не менее, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» оставил нерешенными некоторые проблемы, к которым относится то, что данным нормативно-правовым актом не предусмотрено внесение в Единый государственный реестр недвижимости таких сведений, как сведения о членах семьи собственника жилого помещения, имеющих право поль-

---

[1] См.: Тужилова-Орданская Е.М. Государственная регистрация прав на недвижимость // Lex Russica. – 2015. – № 8. – С. 41–46.

[2] См. напр.: Мамонтова С.А., Колпакова О.П. Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости // Вестник Омского государственного аграрного университета. – 2016. – № 1 (21). – С. 142 и др.

[3] Антонова Н.А., Барткова О.Г., Очагова В.С., Крусс В.И., Крусс И.А., Кувырченкова Т.В., Матвеев П.А., Рязанова Е.А., Сухарев А.Н., Туманова Л.В., Федина А.С., Жданов С.П., Яковлева Н.Г. Проблемы современного российского процессуального и материального права (в поиске эффективных норм). Тверь : Тверской гос. ун-т, 2017. С. 102.

зования им[1], а также недостаточная реализация принципа достоверности и т. д.

Возвращаясь к правовому регулированию государственной регистрации, следует заметить, что Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» регламентирует следующие ее аспекты:

– общие положения, включающие предмет регулирования, правовую основу, осуществляющий государственный кадастровый учет и регистрацию прав орган и т. д.;

– вопросы, касающиеся Единого государственного реестра недвижимости, включающие состав и правила его ведения, особенности кадастра недвижимости, особенности реестра прав на недвижимость и т. д.;

– вопросы, касающиеся государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, включающие основания указанных процессов, требования к срокам и датам, требования к государственной пошлине, требования к документам и т. д.;

– правила внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости в порядке межведомственного информационного взаимодействия и в уведомительном порядке;

– особенности осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации отдельных видов прав на недвижимое имущество (право на объект незавершенного строительства, право общей собственности и т. д.);

– правила предоставления содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости сведений и т. д.[2]

Объектами государственной регистрации являются наиболее существенные и устойчивые права на недвижимое имущество и их обременения, а также сделки с недвижимым имуществом, субъектами – лица, обладающие как правом собственности на недвижимое имуще-

---

[1] См.: Ключникова Я.А. Основные направления совершенствования проекта Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2015. – № 1. – С. 142.

[2] Акатова Н.С., Артемьев А.А., Архипов М.И., Баранова Т.Л., Гайдашов А.В., Голубев А.А., Дюжилова О.М., Дядькин О.Н., Жаров В.А., Каплун Э.Ю., Керимов А.Д., Кишко В.А., Ковшевацкий В.И., Куксин И.Н., Лунев В.А., Лунева Е.В., Майорова А.Н., Малинин С.А., Малышева Е.Н., Малышева О.С. и др. Социально-экономическая политика и современное государство. Тверь, 2018. С. 85-86.

ство, так и иными подлежащими государственной регистрации правами на него, стороны договора и т. д. и орган государственной регистрации, а основаниями – факты создания объекта недвижимости, образования объекта недвижимости, перехода прав на объект недвижимости и т. д. (фактические основания) и документы, подтверждающие наличие, возникновение, переход, прекращение, ограничение прав на недвижимое имущество, а также обременение объекта недвижимости (документальные основания)[1].

Законодатель детально регламентирует порядок проведения государственной регистрации, включающий в себя такие этапы, как прием заявления о государственной регистрации и прилагаемых к нему документов, возврат прилагаемых к заявлению о государственной регистрации документов без рассмотрения при наличии соответствующих оснований, проведение правовой экспертизы прилагаемых к заявлению о государственной регистрации документов на предмет наличия или отсутствия оснований для приостановления государственной регистрации, а также оснований для отказа в осуществлении государственной регистрации, внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений, необходимых для осуществления государственной регистрации, и выдачу документов после осуществления государственной регистрации[2].

Помимо общего порядка государственной регистрации, законодатель устанавливает особенности осуществления государственной регистрации применительно к государственной регистрации предприятия, единого недвижимого комплекса, ипотеки, права общей долевой собственности и т. д., заключающиеся в специфике оснований такой регистрации, ее субъектного состава, сроков ее осуществления и т. д.[3] Тем не менее, установление указанных особенностей и их реализация

---

[1] Матвеев П.А., Поплевко А.Д. Материально-правовые и процессуально-правовые проблемы защиты прав участников долевого строительства. Юридическая наука в XXI веке Сборник научных статей по итогам работы третьего международного круглого стола. 2018. С. 62-64; Алешкова И.А., Андриченко Л.В., Анишина В.И., Баташев К.И., Матвеев П.А. и др. XX лет Конституции Российской Федерации. Конституционализм в теории и практике отечественной государственности. История и современность : материалы III Конституционных чтений. М., 2014. С. 12.

[2] Малышева Е.Н., Самылина Ю.Н., Матвеев П.А. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд : новации правового регулирования // Аллея науки. – 2018. Т. 2. – № 5 (21). – С. 531–534.

[3] Бобинкин С.А. Влияние креативности на эффективность деятельности линейного персонала // Сервис в России и за рубежом. – 2009. – № 3 (13). – С. 97–102.

сопряжены с рядом проблем, к числу которых можно отнести отсутствие проверки законности нотариально удостоверенного документа, на основании которого осуществляется регистрация, неопределенность статуса единого недвижимого комплекса и т. д.

На наш взгляд, Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» нуждается в доработке, в том числе заключающейся во внесении следующих изменений.

Во-первых, анализ норм Федерального закона от 13.07.2015 г. 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» позволяет сделать вывод о том, что перечень оснований для приостановления государственной регистрации, содержащийся в ст. 26, чрезвычайно обширен и включает в себя более пятидесяти пунктов, некоторые из которых дублируют друг друга. В частности, п. 1 и п. 2, предполагающие приостановление государственной регистрации в случае отсутствия у указанного в заявлении в качестве правообладателя лица прав на недвижимое имущество и в случае подачи заявления о государственной регистрации ненадлежащим лицом, поскольку вполне очевидно, что надлежащее лицо, в соответствии со ст. 15, должно обладать правами на недвижимое имущество. В связи с этим следует, на наш взгляд, привести перечень оснований для приостановления государственной регистрации, содержащийся в ст. 26 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», в соответствие с иными нормами закона о регистрации и, как следствие, сократить его, изъяв дублирующие друг друга нормы, в частности, указанный нами ранее п. 1 указанной статьи, поскольку он является частным случаем п. 2.

Во-вторых, сроки приостановления государственной регистрации по решению должностного лица – до 3-х месяцев – являются явно завышенными. Государственные регистраторы уже им начали злоупотреблять: вместо принятия решения о приостановке государственной регистрации на 1 месяц с последующим продлением по просьбе заявителя (заявителей) на срок до 6 месяцев, сразу же осуществляется приостановка государственной регистрации на 3 месяца. И до окончания срока приостановки государственный регистратор не приступает к проведению повторной правовой экспертизе документов, дополнительно представленных заявителями и представленных ранее. Даже если они были представлены в течение недели или месяца и отпали

основания для приостановления государственной регистрации. В связи с этим следует, на наш взгляд:

– сократить сроки приостановки документов по решению государственного регистратора с трех до одного месяца;

– обязать государственных регистраторов возобновить проведение правовой экспертизы документов при представлении заявителями документов в соответствии с уведомлением (сообщением) о приостановке государственной регистрации.

Административно-правовые аспекты государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним регламентирует законодатель и Украины. Необходимо отметить, что ещё в 1998 г. обязанность по созданию системы регистрации прав на недвижимое имущество было возложено на Министерство юстиции Украины. Однако только в 2002 г. было утверждено «Временное положение о порядке регистрации прав на недвижимое имущество», просуществовавшее до 1 января 2013 г.

В 2003 г. функции регистрации недвижимого имущества и прав на него указом Президента Украины были переданы Государственному комитету Украины по земельным ресурсам[1].

Таким образом, у же в то время глава государства озаботился о передаче функций регистратора специальному органу исполнительной власти. Аналогичный вопрос был решен в Российской Федерации в рамках административной реформы – путем создания Федеральной регистрационную службу. в дальнейшем преобразованную в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии.

Аналогичная служба была создана в Украине в 2011 г. Указом Президента Украины была создана Государственная регистрационная служба Украины (Укргосреестр).

С 1 января 2013 г. Укргосреестр взяла на себя функции БТИ и занялась наполнением для всей страны стандартов регистрации. Сократился перечень документов, необходимых для государственной реги-

[1] Filinova N.V., Bobinkin S.A., Matveeva S.V., Dembitckaia O.U., Akatova N.S. The influence of individual psychological abilities on managerial activities of line managers // Asian Social Science. 2015. Т. 11. № 7. С. 208-214. Бобинкин С.А. Психологические аспекты управленческой деятельности линейных менеджеров в социально-профессиональных условиях // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 3: Педагогика и психология. 2008. № 7. С. 180-185

страции, была введена специальная электронная система, управляющая очередью, предварительная запись на прием[1].

С 1 января 2014 г. вступили в силу изменения к Закону Украины «О регистрации», согласно которым были изменены сроки государственной регистрации имущественных прав на недвижимость:

– право собственности и другие вещные права должны регистрироваться в срок не более 5 рабочих дней;

– право собственности на предприятие как единый имущественный комплекс – не более 14 рабочих дней;

– обременения и ипотека – в день поступления заявления;

– государственная регистрация права собственности с выдачей свидетельства – не более 14 рабочих дней.

Новацией последних лет является возможность представить документы о государственной регистрации путем направления их по почте заказным письмом. Упростились отдельные процедуры государственной регистрации. У собственников появилась возможность оформить свидетельство о праве собственности взамен утраченного, поврежденного и т.д.

И в Российской Федерации, и в Украине введены специальные запреты и ограничения, связанные с осуществлением регистрационных действий, направленные на предотвращение совершения соответствующих коррупционных правонарушений и преступлений[2].

Наравне с Российской Федерации, в Украине был приняты правила об упрощенном порядке регистрации прав на отдельные виды недвижимого имущества: были зарегистрированы права на постройки еще времен СССР.

Таким образом, административно-правовые модели государственной регистрации недвижимости в Российской Федерации и Украины развиваются одинаково: создание специальных служб, т.е. органов исполнительной власти; единые реестры прав; упрощение процедур государственной регистрации.

---

[1] Ковшевацкий В.И. Правовая природа административного запрета. В сборнике: Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти : сборник научных трудов участников Международной научно-теоретической конференции, 2018. С. 104-109.

[2] Ковшевацкий В.И., Стащенко С.П. Некоторые аспекты привлечения к юридической ответственности государственных служащих за несоблюдение административного запрета // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2018. – Т. 2. № 2. – С. 88.

Совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в условиях цифровой экономики

В.В. Минин[1]

В настоящее время в Российской Федерации, безусловно, сохраняют свою актуальность проблемы, касающиеся осуществления контрольно-надзорной деятельности.

К основным проблемам в данной области традиционно относят оценку результативности исключительно по количественным показателям (существование т. н. «палочной системы»), наличие коррупциогенных факторов, отсутствие систематизации обязательных требований и другие. Для понимания масштабов контрольно-надзорных полномочий органов власти, а как следствие, и вышеперечисленных проблем, достаточно указать на то, что в настоящее время только на федеральном уровне реализуется около 200 видов федерального государственного контроля (надзора).

С целью решения существующих проблем в конце 2016 года начался новый этап реформирования контрольно-надзорной деятельности. Так, для эффективной ее реализации, построенной на принципах проектного управления, президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден паспорт приоритетной программы по основному направлению стратегического развития России «Реформа контрольной и надзорной деятельности»[2].

Реформа изначально включала в себя несколько ключевых направлений. В частности, в осуществление некоторых видов контроля (надзора) предлагалось внедрить риск-ориентированный подход, особую систему оценки результативности и эффективности, систему комплексной профилактики нарушений обязательных требований. Кроме того, в ходе реформы предлагалось осуществлять пересмотр обязательных требований, а также перейти к автоматизации контрольно-

---

[1] Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), магистерская программа «Юрист в сфере административной, налоговой и финансовой деятельности», магистр. © *Минин В.В., 2018.*

[2] Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL : http://govertment.ru/news/25779/ (дата обращения: 20.10.2018).

надзорной деятельности. Срок реализации указанной приоритетной программы в соответствии с паспортом был установлен на период до конца 2025 года.

Несомненно, реформа, в том числе благодаря принципам проектного управления, имела свои успехи. Среди таковых можно особо отметить переход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности на риск-ориентированный подход, внедрение в деятельность контрольно-надзорных органов проверочных листов (списков контрольных вопросов) и системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований. Кроме того, в рамках реализуемого Министерством юстиции Российской Федерации приоритетного проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований», входящего в состав приоритетной программы, на основе предложений представителей бизнес-сообщества был пересмотрен ряд устаревших, избыточных и дублирующих обязательных требований.

На сегодняшний день данная реформа переживает «перезагрузку» в связи с выявленной необходимостью переформатирования мероприятий, содержащихся в паспорте приоритетной программы. Предполагается, что дальнейшая реализация реформы контрольной и надзорной деятельности продолжится в формате единой «дорожной карты», куда войдут ключевые мероприятия по основным направлениям реформы.

Одновременно с этим переживает свою «перезагрузку» и программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации № 1632-р[1].

Так, в настоящее время в целях реализации Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[2] в Правительстве Российской Федерации ведется работа по подготовке к утверждению новой редакции паспорта национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации».

---

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 03.08.2017.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 07.05.2018.

Предполагается, что паспорт будет состоять из шести направлений (федеральных проектов): «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии» и «Цифровое государственное управление».

Каждый федеральный проект имеет целью обеспечить цифровизацию экономики России в определенной сфере общественных отношений, исходя из того, что цифровая экономика представляет собой новую парадигму ускоренного экономического развития, основанную на обмене данными в режиме реального времени[1].

В частности, федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды» предусматривает принятие комплекса нормативных правовых актов, в том числе с целью усовершенствования гражданско-правового оборота в электронной форме. Мероприятия федерального проекта «Информационная инфраструктура» направлены, прежде всего, на создание и развитие цифровой инфраструктуры («интернет вещей», сети 5G). Основными целями федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» являются обеспечение цифровой экономики компетентными кадрами, а также содействие гражданам в освоении цифровой грамотности. Федеральный проект «Информационная безопасность» предусматривает разработку механизмов защиты прав и законных интересов личности, бизнеса и государства от угроз информационной безопасности, а также внедрение отечественных разработок и технологий. Мероприятиями федерального проекта «Цифровые технологии» предусмотрены поддержка российских высокотехнологичных компаний и развитие перспективных «сквозных» цифровых технологий (большие данные, нейротехнологии, системы распределенного реестра (блокчейн), искусственный интеллект).

Федеральный проект «Цифровое государственное управление» включает в себя мероприятия, касающиеся цифровой трансформации порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, деятельности государственных и муниципальных служащих, в том числе контрольно-надзорных органов. В этой связи стоит отметить, что в отличие от существующей программы «Цифровая экономика

[1] Составляющие цифровой трансформации : монография / Г.С. Сологубова. М. : Издательство Юрайт, 2018. С. 49.

Российской Федерации» обновленным паспортом национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрен ряд мероприятий, посвященных контрольно-надзорной деятельности.

Так, паспортом предусмотрено введение в эксплуатацию, сопровождение и развитие информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», включая поддержку принятия решений проведения профилактических мероприятий, для федеральных и региональных органов в режиме одного окна («цифровой инспектор»).

Между тем необходимо отметить, что «дорожная карта» по созданию, развитию и вводу в эксплуатацию информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» был утвержден еще в 2017 году распоряжением Правительства Российской Федерации № 2049-р.[1]

В соответствии с указанной «дорожной картой» по результатам ее реализации предлагается обеспечить на основе общих стандартов необходимый уровень информационного взаимодействия органов государственного контроля (надзора) и используемых ими информационных систем при планировании и осуществлении контрольных мероприятий, автоматизировать постоянные и однообразные процессы, осуществляемые инспекторским составом, повысить обоснованность принимаемых ими решений, автоматизировать сбор и анализ сводной информации об осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, а также повысить доступность указанной информации для хозяйствующих субъектов и граждан.

Во исполнение указанной «дорожной карты» Правительством Российской Федерации в апреле 2018 года было утверждено положение о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»[2].

---

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2017 г. № 2049-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по созданию, развитию и вводу в эксплуатацию информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» на 2017–2019 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 29.09.2017.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 г. № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 25.04.2018.

В настоящее время Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации во исполнение указанной «дорожной карты» разрабатываются и согласовываются с заинтересованными органами власти требования к порядку развития и эксплуатации государственных информационных систем, обеспечивающих выполнение органами власти контрольно-надзорных функций (т.н. «стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности»).

Предполагается, что государственные информационные системы автоматизации контрольно-надзорной деятельности должны обеспечивать, в том числе: учет сведений о подконтрольных субъектах и используемых ими производственных объектах; получение сведений из иных информационных систем (например, о выданных лицензиях, разрешениях); присвоение и изменение в автоматическом порядке категорий риска и классов опасности деятельности подконтрольных субъектов; осуществление планирования контрольно-надзорных мероприятий в автоматическом режиме.

Таким образом, в настоящее время существующие в обозначенной сфере проблемы комплексно решаются посредством проведения реформы контрольно-надзорной деятельности, в том числе с учетом цифровизации экономики страны.

Полагаем, что реализация данных подходов к решению указанных проблем, нашедших свое отражение в документах стратегического и программно-целевого планирования, приведут к сокращению необоснованного административного давления на бизнес и, как следствие, к улучшению делового климата и развитию экономики Российской Федерации.

Особенности привлечения к административной ответственности за нарушения в области дорожного движения лиц с ограниченными возможностями здоровья

Ю.В. Мишина[1]

В настоящее время на дорогах страны нередко можно встретить автомобили с желтыми наклейками – опознавательными знаками «Инвалид». Передвигаясь на транспортных средствах, лица с ограниченными возможностями здоровья выступают в качестве водителя или пассажира, обеспечивая мобильность и независимость передвижения, расширяя для себя возможности доступа к социально значимым объектам. К сожалению, количество таких лиц значительно. Уже по состоянию на 1 января 2018 года в Российской Федерации насчитывалось 12 259 тысяч инвалидов. Государственная политика, реализуемая в этой области, направлена в первую очередь на обеспечение инвалидам возможностей по реализации своих прав и свобод наравне с другими гражданами. Вместе с тем, предоставление равных возможностей не отменяет реализацию отдельных положений законодательства на особых условиях.

Нормы законодательства об административных правонарушениях содержат ряд исключений в части применения мер административной ответственности для лиц, которым в установленном законом порядке установлена инвалидность. Однако законодатель, определяя круг лиц, обладающими особым индивидуальным статусом субъекта зачастую сужает его рамки, выделяя из общей категории «инвалид» лишь отдельные подкатегории: лиц, у которых установлена первая или вторая группа инвалидности. Для указанной категории Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) предусматривает невозможность применения двух видов административных наказаний: административного ареста и обязательных работ.

[1] Преподаватель кафедры специальной подготовки. Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова. © *Мишина Ю.В., 2018.*

Административный арест применяется ко всем правонарушителям только в отдельных случаях, как исключительная мера, поскольку состоит в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. За нарушение в области безопасности дорожного движения применение данного вида наказания возможно в четырех случаях. Во-первых, когда водитель, будучи лишенным права управления транспортными средствами, продолжает ими управлять. Во-вторых, это ситуация когда лицо, не имеющее права управления или лишенное такого права управляет транспортным средством пребывая в состоянии опьянения, при условии, что в его действиях отсутствуют составы преступления предусмотренные ст.ст. 264, 264.1 УК РФ. Третье нарушение заключается в невыполнении законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лицом, не имеющим права управления или лишенным такого права (так же при отсутствии уголовно наказуемого деяния). Четвертый случай – оставление водителем места дорожно-транспортного происшествия, в котором он участвовал. С учетом того, что административный арест к инвалидам первой и второй групп не применяется, при совершении ими одного из перечисленных правонарушений возможно назначение только альтернативного вида наказания, предусмотренного санкцией конкретной статьи. Следует подчеркнуть, что инвалиды третьей группы привлекаются к административной ответственности на общих основаниях. Рассматривая возможность назначения административного ареста к указанной категории, необходимо учитывать, что в соответствии с ч. 3 ст. 27.5 КоАП РФ, к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем административный арест как один из видов наказаний, как правило, применяется административное задержание на срок до 48 часов. Прямого запрета на задержание инвалидов первой и второй групп норма права не содержит. Однако представляется обоснованным реализация административного задержания на общий срок (до трех часов) в отношении данной категории, поскольку в отношении конкретного лица, имеющего статус инвалида первой, второй группы назначение наказания в виде административного ареста невозможно.

Обязательные работы за административные правонарушения в области безопасности дорожного движения могут быть применены только если водитель, управляющий транспортным средством лишен права управления. Поскольку данный вид наказания заключается в выполнении лицом, привлеченным к ответственности в свободное время общественно полезных работ, представляется, что назначение обязательных работ должно учитывать наличие и специфику противопоказаний у инвалидов третьей группы, к которым применение такого вида наказания возможно. Кроме того, реализуя указанный вид административного наказания необходимо учитывать все аспекты Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и помнить о том, что лица, виновные в нарушении прав и свобод инвалидов, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Еще один вид административного наказания, применение которого в отношении инвалидов оговорено особенно – лишение специального права в виде права управления транспортным средством. В соответствии со ст. 3.8 КоАП РФ лишение специального права не может применяться к гражданам, которые пользуется автотранспортом в связи с инвалидностью. Исключения составляет ряд грубых, в основном повторно совершаемых административных правонарушений предусмотренных в частности: ч. 1,2 ст. 12.8, ч. 7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.10, ч. 5 ст. 12.15, ч. 3.1 ст. 12.16, ст. 12.24, ч. 1 ст. 12.26, ч. 2,3 ст. 12.27 КоАП РФ. Кроме того, необходимо обратить внимание на тот факт, что условием действия ограничения по применению рассматриваемого вида наказания является использование транспортного средства в непосредственной связи с инвалидностью. Если заболевание лица, получившего в установленном порядке инвалидность, не связано с ограничением возможности передвижения и необходимостью использования автомобиля как специального транспорта, то оно не попадает в список исключений и, соответственно, на него может быть наложено любое из наказаний в рамках санкций конкретной статьи. Однако, несомненно, принимая решение о возможности лишения специального права лиц с ограниченными возможностями здоровья необходимо учитывать характер инвалидности правонарушителя. Следует не забывать и об ограничении ответственности для лиц, имеющих

хронические психические заболевания, расстройства или иные болезненные состояния, связанные с психикой. Определение у лица такого состояния позволяет поставить на повестку вопрос о вменяемости нарушителя, то есть фактически о наличии субъекта административного правонарушения. Отсутствие субъекта об административном правонарушении, в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ, является обстоятельством, которое исключает возможность осуществления производства по делу об административном правонарушении.

Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации определяют, что на механических транспортных средствах, которыми управляют инвалиды первой или второй групп, либо на которых перевозятся указанные лица, а так же дети инвалиды устанавливается опознавательный знак «Инвалид»[2]. На транспортные средства с таким опознавательным знаком не распространяется ряд запретов, вводимых соответствующими дорожными знаками. С учетом того фактора, что инвалидам зачастую сложно преодолеть даже незначительное, с точки зрения здорового человека расстояние, государство дает возможность в строго определенных случаях отступить от требований знаков, запрещающих движение (3.2 «Движение запрещено», 3.3 «Движение механических транспортных средств запрещено») или стоянку (3.28 «Стоянка запрещена», 3.29 «Стоянка запрещена по нечетным числам месяца», 3.30 «Стоянка запрещена по четным числам месяца», сделав со своей стороны шаг к созданию безбарьерной среды. Однако в сентябре 2018 года вступил в действие порядок выдачи опознавательного знака «Инвалид», утвержденный Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 4 июля 2018 г. №443н. Указанный знак визуально отличается от знака, предусмотренного правилами дорожного движения. Такой знак предназначен для индивидуального использования, выдается учреждениями медико-социальной экспертизы и подтверждает право бесплатной парковки уже для более широкой категории: детей инвалидов, инвалидов первой, второй и, в отличие от аналогичного знака в правилах дорожного движения, третьей группы (в отдельных случаях). Данный факт породил определенную путаницу, поскольку два схожих опознавательных знака, по сути, несут в себе разную смысловую нагрузку. Размещение знака, выдаваемого в бюро МСЭ по месту жительства не дает водите-

лям право отступать от требований запрещающих знаков, перечисленных выше, и, соответственно не освобождает от административной ответственности за совершенные правонарушения.

Предпринимая шаги по адаптации лиц с ограниченными возможностями, государство вводит для этой категории определенные преференции. Однако реализация в полной мере предоставленного преимущества возможна только при своевременной корректировке действующего законодательства.

Программа «ТАЗА КООМ» в Кыргызстане как ключевой компонент «Национальной стратегии устойчивого развития страны – 2040»

***Э.Е. Молдоев*[1],**
***В.Г. Татарян*[2]**

3 апреля 2017 г. на своем выступлении на заседании Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики в то время еще действующий Президент Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаев отметил необходимость построения в Кыргызстане экономики, основанной на знаниях «Умной страны «Таза Коом» – чистого, честного общества». Поэтому, с целью построения открытого и прозрачного государства, повышения качества жизни граждан, а также улучшения условий для бизнеса в Кыргызской Республике запускается общенациональная программа цифровой трансформации «Таза Коом».

«Таза коом» переводится с кыргызского языка как **«Чистое общество».** Это национальная трансформация, которая использует мощь

---

[1] Профессор кафедры Конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына доктор юридических наук, профессор, Отличник высшего образования Кыргызской Республики. © *Молдоев Э.Е., 2018.*

[2] Профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Почетный сотрудник налоговой полиции РФ, Почетный сотрудник финансовой полиции Кыргызской Республики, Почетный работник МЧС Кыргызской Республики, Отличник высшего образования Кыргызской Республики, Академик Евразийской академии административных наук полковник в отставке. © *Татарян В.Г., 2018.*

и силу индустрии данных, технологий, цифровой программа цифровой инфраструктуры для улучшения жизни людей, создания новых экономических возможностей и более сильного общества, в центре которого стоит человек. «Эти условия будут создаваться путем построения открытого прозрачного цифрового государства и правительства, которое будет предоставлять услуги для жителей страны в онлайн-режиме. Пользователю услуг больше не надо будет тратить время и нервы на простаивание в очередях за какой-нибудь справкой. Это можно будет делать онлайн, не выходя из дома. Ожидается, что «Таза коом» победит коррупцию и создаст новые источники экономического роста.», – пояснил руководитель аппарата Президента КР Сапар Исаков. «Таза Коом» является ключевым компонентом «Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики 2018 – 2040 «ТАЗА КООМ. ЖАҢЫ ДООР». Программа «Таза коом» ставит перед собой семь целей и четыре стратегические задачи, основанных на семи базовых принципах. «Таза Коом» – это высокотехнологичная программа по построению открытого и прозрачного государства, которое служит гражданам, вокруг человека и для человека, где в центре стоит его жизнь, права, свободы, здоровье, образование, повышение качества жизни граждан, а также улучшение условий для бизнеса.

Кыргызстан может сделать качественный скачок в своем развитии, избрав совершенно новые пути своего будущего – развитие через инновации, знания и повсеместное применение информационных технологий. Именно через технологии, знания и инновации Кыргызстан имеет уникальный шанс сделать качественный и быстрый прорыв в своем развитии и перейти из разряда и использовании природных ресурсов, в инновационную, основанную на цифровой экономике, технологиях, инновациях и знаниях.

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются неотъемлемой составной частью экономического и социального развития страны, стремящейся стать информационным обществом. Поэтому «Таза Коом» является одним из ключевых факторов и катализаторов ускорения и содействия устойчивому развитию страны и достижению всех 17-ти целей в области Устойчивого Развития (ЦУР) и соответствующих им задач, выполнению направлений деятельности всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного

общества (ВВУИО+10), поскольку «Таза Коом» основывается на повсеместном, сквозном, межсекторальном использовании ИКТ. «Таза Коом» также станет эффективным инструментом для искоренения коррупции в государственном секторе путем минимизации влияния человеческого фактора через автоматизацию административных процессов и процедур и предоставления цифровых государственных услуг. Обеспечение доступа к современным, защищенным и приемлемым в ценовом отношении инфраструктуре, приложениям и услугам открывают возможности для улучшения жизни людей и обеспечения того, чтобы устойчивое инновационное развитие в Кыргызстане получило реальное воплощение. Стране необходимо кардинально реформировать систему государственного управления через призму цифровой трансформации. Чтобы действительно стать цифровым государством, необходимо создать единое информационное пространство в стране, комплексно и единообразно охватить все ветви государственной власти: исполнительную, законодательную и судебную, активнее внедрять принципы и подходы электронной демократии, обеспечив участие граждан и бизнес-структур в процессах принятия решений через онлайн инструменты. Необходимо развивать цифровую экономику, внедрять инновации и расширять потенциал цифровых на всех знаний и компетенций уровнях.

Программа «Таза Коом» является ключевым компонентом «Национальной стратегии устойчивого развития страны – 2040», основанной на человеческом капитале и инновациях без ущерба окружающей среде. По мнению авторов публикации, его реализация повысит эффективность работы госорганов на основе автоматизации процессов, внедрения принципов прозрачности и новых технологий в различные сферы. В итоге это обеспечит устойчивое развитие цифровой экономики для мобильного и гибкого государства, способного оперативно реагировать на любые современные вызовы.

«Результатами реализации программы «Таза коом» станет создание рабочих мест и соответственно повышение уровня занятости и благосостояния населения Республики». Под влиянием международного опыта развития автоматизации предоставляемых государством административных процедур, а также цифровых государственных услуг, Правительство КР разработало Программу стратегического вне-

дрения «Таза Коом», которая должна стать эффективным инструментом для искоренения коррупции в государственном секторе через автоматизацию административных процедур и минимизацию человеческого фактора.

Актуальность изучения этой программы обусловлена следующими факторами: ускорение процессов цифровой модернизации в Кыргызстане под влиянием глобальной информатизации, повышение эффективности органов государственного управления за счет внедрения информационных технологий; необходимость разработки государственной политики в области применения новых технологий в политической сфере; необходимость ускорить экономическую и политическую модернизацию общества посредством широкого использования информационных технологий, а также теоретический и практический интерес к изучению потенциальных преимуществ.

«Таза коом» должна стать основой, которая задаст новую парадигму развития Кыргызстана, его экономики и всего общества, сможет создавать качественно новые модели бизнеса, торговли и производства изменить формат образования, здравоохранения, государственного управления.

Одной из важных задач программы «Таза Коом» – через создание благоприятной правовой среды, способствующей устойчивому развитию Кыргызстана, внедрение электронного управления, электронных государственных услуг, электронной подписи, цифровой трансформации государства.

Проект «Таза коом» должен сыграть роль основного элемента между государством и населением. Благодаря его реализации граждане всех областей страны должны будут обеспечены предоставляемыми основными государственными услугами. Проект поможет распространению высоких технологий, решительной борьбе с взяточничеством и решению проблем бюрократии. Высокотехнологичная сфера не ограничится этим, она обладает крупным производственным потенциалом. В будущем она может стать передовой отраслью экономики. В связи с этим одним из важных пунктов этого прогресса станет создание благоприятной правовой среды.

Безусловно, идеи которое предлагает Правительство страны, весьма значимы, вместе с тем необходимо отметить что идея «Таза

Коом» не является новой, это всего лишь переход к новому информационному обществу, другими словами, внедрение электронного управления. Эта тему поднималась ещё в рамках Стратегии развития и внедрения ИКТ, в рамках Курса Президента КР на обновление страны, в рамках Национальной стратегии внедрения электронного управления. Поэтому всегда говорилось о необходимости цифровой трансформации – внедрении электронного управления, но вот чёткого видения, целей и задач не было в них обозначено. Именно поэтому необходимо научное, технико-экономическое и правовое и финансовое обоснования данного проекта. Для реализации любого проекта, прежде всего, должны быть ресурсы финансовые, интеллектуальные, а также необходимые стартовые условия.

Далее мы приведем их последовательно и наглядно, но, к сожалению, кратко. Начнем с целей данной программы. «Таза коом» формируется **из семи целей** (равнозначных по важности): 1. Цифровой инфраструктуры мирового класса, основанной на «зеленых» технологиях и чистой энергетике (телекоммуникационные сети широкополочного доступа, центры обработки данных, облачные технологии, цифровые платформы); 2. Создание благоприятной среды, способствующей устойчивому инновационному развитию (политика, правовые основы, институты); 3. Цифровые возможности для всех, цифровые навыки для цифровой экономики (доступ каждому к цифровым знаниям, инновациям, опыту и возможностям для производства, использования и сбыта чистых товаров и услуг); 4. Содействие, чтобы каждый кыргызстанец стал цифровым гражданином, обладающим необходимыми знаниями и возможностями (вовлеченность граждан в управление страной через цифровые технологии); 5. Формирование открытого цифрового общества, движущей силой которого является индустрия данных (открытые государственные данные, сенсорные технологии и телеметрия, интернет вещей, облачные вычисления, большие данные); 6. Превращение Кыргызстана в безопасное место для жизни и работы о№-li№е (безопасность технологий, данных и сетей); 7. Превращение Кыргызстана в региональный хаб цифрового Шелкового пути для цифрового бизнеса и цифровых инноваций (благоприятная цифровая среда).

Указанные цели будут достигаться через решение **следующих стратегических задач** и соответствующие им **подзадачи,** обеспечиваемые конкретными намеченными результатами деятельности, которые будут отражены в Плане действий, предусматривающем управление, ориентированное на результаты. Надо будет решать следующие задачи: 1. Создание и развитие современной, безопасной, повсеместной и доступной в ценовом отношении цифровой инфокоммуникационной инфраструктуры и формирование доверия и обеспечения безопасности при использовании ИКТ; 2. Создание и развитие цифровой ИКТ-инфраструктуры (сети, центры обработки данных, облачные технологии, центры доступа к информации и услугам, цифровые платформы), включая широкополосную связь и радиовещание; доступность услуг связи для всех категорий граждан, включая группы с особыми потребностями по принципу «шаговой» доступности; 3. Преодоление цифрового разрыва в доступе, стандартизации; соответствие и функциональная совместимость и управление использованием радиочастотного спектра; 4. Формирование и укрепление доверия и обеспечение безопасности при использовании ИКТ-кибербезопасность; 5. Снижение рисков бедствий и обеспечение ИКТ в чрезвычайных ситуациях и некоторые другие.

А создание благоприятной среды в экосистеме ИКТ через совершенствование национального законодательства, эффективной политики государственного регулирования, создание высококачественных и сопоставимых на международном уровне статистических данных в сфере ИКТ, основанных на передовых международных стандартах и методиках; повышение человеческого и институционального потенциала потребует: 1. Разработку благоприятной политики, необходимых законодательных и нормативных правовых основ, способствующих устойчивому развитию ИКТ; 2. Создание высококачественных и сопоставимых на международном уровне статистических данных в сфере ИКТ, основанных на передовых международных стандартах и методиках; 3. Создание человеческого и институционального потенциала и повышение осведомленности – комплексные программы повышения потенциала и уровня осведомленности государственных и муниципальных служащих, населения, институтов гражданского об-

щества, академических и образовательных учреждений, бизнеса и экспертного сообщества.

Формирование открытого цифрового общества – это развитие цифровых сервисов, услуг и приложений с целью расширения возможностей людей и общества для социально-экономического развития и защиты окружающей среды на основе открытых государственных данных, аналитики больших данных, сенсорных технологий, телеметрии, инфраструктуры пространственных данных, включающих в себя: 1. Цифровые государственные услуги для граждан и бизнеса (включают цифровое правительство и цифровое местное самоуправление, цифровой парламент и цифровую систему правосудия); 2. Цифровые услуги в социальной сфере (цифровое здравоохранение, цифровое образование); 3. Цифровая коммерция, цифровые финансы, цифровое сельское хозяйство; 4. Национальная инфраструктура пространственных данных; 5. Цифровой национальный контент – стимулирование развития местного цифрового контента в онлайн среде; 6. Охват цифровыми технологиями лиц с особыми потребностями; 7. Цифровые сервисы и решения по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий; защита окружающей среды через эффективное управление водными и другими природными ресурсами и отходами.

Реализация указанных целей и задач основывается на следующих **семи принципах:** 1. **Инновации, исследования**, **наука** – стимулирование развития ИКТ-ориентированных инноваций, инновационной экономики для обеспечения экономического роста. 2. **Партнерство** – открытость к многостороннему партнерству, аутсорсинг, краудсорсинг, поддержка местных инициатив. 3. **Навыки** – обеспечение каждого человека основными навыками, необходимыми в современной экономике, путем создания новой системы начального, среднего, высшего и специального образования, системы постоянного повышения уровня профессиональной квалификации. 4. **Повсеместность** – обеспечение современной, безопасной, повсеместной и доступной каждому гражданину цифровой инфокоммуникационной инфраструктурой и цифровыми услугами. 5. **Открытость** – расширение возможностей граждан и бизнеса через развитие открытой цифровой экономики и цифровых государственных услуг, повышение участия граждан в процессах принятия решения посредством ИКТ-инструментов. 6. **Дос-**

тупная энергия и «чистый» рост – снижение затрат для предприятий и обеспечение экономических выгод от перехода на низкоуглеродную «зеленую» экономику. 7. **Благоприятная инвестиционная среда** – государственная политика, способствующая повышению производительности и росту экономики, внедрению новых способов ведения бизнеса и привлечению инвестиций.

Специалисты, разрабатывавшие программу «Таза коом», полагают, что она откроет для Кыргызстана множество позитивных перспектив. Одной из приоритетных задач программы «Таза коом» является построение электронного правительства, которая должна стать эффективным инструментом для искоренения коррупции в государственном секторе путем минимализации влияния человеческого фактора через автоматизацию административных процессов и процедур, а также предоставления цифровых гос.услуг. Один из экспертов рабочей группы «Таза коом» Азиз Солтобаев, на наш взгляд, справедливо отметил, что «в краткосрочной перспективе мы ожидаем, что многие сервисы, которые предоставляет государство, будут переведены в цифровой формат, чтобы каждый гражданин смог получить все гос.услуги в онлайн. В долгосрочной и среднесрочной перспективе мы хотим трансформировать саму среду. «Таза коом» – это среда, которая создает новые источники экономического роста, новые формы взаимоотношений».

На наш взгляд, масштабный технологичный проект нацелен, прежде всего, на укрепление прав граждан страны на доступ к информации. Новые технологии должны обеспечить качественную обратную связь граждан с правительством страны, однако для этого нужно обеспечить повсеместный широкополосный интернет-доступ, которого сейчас не имеют жители и учреждения. Кстати, во время международного форума, проведенного в Государственной резиденции «Ала-Арча» в Бишкеке в июне 2017 г., и посвященного программе цифровой трансформации «Таза коом», Президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев официально проинформировал участников встречи о ключевых направлениях данного проекта. Он отметил, что в основе его реализации – построение открытого и прозрачного государства, которое служит всем гражданам, создание благоприятных условий для бизнеса, обеспечение интернет-доступом всех жителей Кыргызстана, включая «каждое село» в течение ближайших двух лет. Планируется построить

сеть государственных ЦОДов. Кроме того, в рамках национальной программы начнется строительство единой многокомпонентной системы, обеспечивающей бесперебойную работу многочисленных государственных ИТ-систем с соблюдением необходимых требований безопасности. Представляет интерес, что в рамках «Таза Коом» в каждом министерстве, гос. комитете и гос.службе КР планируется внедрить должность ИТ-директора, который будет иметь ранг заместителя министра, председателя или руководителя.

Особо отметим, что, несмотря на то, что программа цифровой трансформации «Таза коом» в Кыргызстане стартовала только в 2017 г., реализация некоторых проектов в рамках создания цифрового государства началась еще несколько лет назад. «Этот масштабный проект должен был созреть, мы должны были быть морально готовы к нему. Самое главное, нужна была политическая воля, которая сейчас есть», – отметил руководитель аппарата правительства КР Сапар Исаков. Он же уведомил участников форума о том, что еще три года назад, в 2014 г. были разработаны законопроекты страны, нацеленные на содействие развитию ИКТ-отрасли в республике, однако лишь в этом году Парламент Кыргызстана принял их в двух чтениях. Также в целях внедрения электронного правительства в КР был реализован ряд важных проектов, которые станут основой для программы цифровой трансформации. Был также разработан государственный портал электронных услуг e-gov.kg, протестированы 20 государственных услуг в электронном формате, разработаны 30 электронных форм (для 21-й государственной услуги) для подачи заявлений на получение государственных услуг в соответствии с действующим законодательством КР.

Одним из основных компонентов программы «Таза коом» является система межведомственного электронного взаимодействия между государственными органами «Тундук». В настоящее время в КР уже 14 госорганов подключились к программе электронного взаимодействия «Тундук», который был запущен в Кыргызстане в октябре 2016 г. Данная система позволяет ведомствам использовать информацию из баз данных других министерств и ведомств, не требуя сбора документов и справок от гражданина. Пока «Тундук» находится в режиме пилотного проекта, к которому подключились 14 государственных органов, 6 из которых уже полноценно используют данную программу.

Председатель Госкомитета ИТ и связи КР Бакыт Шаршембиев на форуме 2018 г. в Бишкеке отметил, что в КР сейчас стоит задача по внедрению глобального государственного проекта «СМАРТ Коом», на который возлагаются очень большие надежды. Ибо этот проект подразумевает полную информатизацию: 1. проект «Безопасный город»; 2. Электронное образование, здравоохранение, сельское хозяйство; 3. Судебная система и многое другое. Руководство Правительства КР возлагает надежды именно на «СМАРТ Коом» и надеется, что вышеназванный проект даст стране значительный толчок и выведет на лидирующие позиции на постсоветском пространстве.

А теперь проинформируем заинтересованного читателя еще об одной инновации, а именно о том, что в Кыргызстане в настоящее время гражданам страны уже выдают электронные биометрические паспорта. Внедрение электронных биометрических паспортов также является важным подспорьем в реализации национальной ИТ-программы КР. Напомним, что это первый электронный паспорт в Центрально-азиатском регионе, соответствующий требованиям Международной организации гражданской авиации и имеющий соответствующую защиту от подделок. С 1 мая по 31 декабря 2017 г. кыргызстанцы бесплатно получали новый документ, который в дальнейшем предоставит им доступ к электронным госуслугам. С 1 января 2018 г. оформление электронных биометрических паспортов стоим примерно 8 долларов. Биометрические паспорта позволяют гражданам КР иметь цифровую подпись, благодаря которой они смогут подписывать сервисы через интернет. Это значительно облегчит многие бизнес-процессы. Кроме того, электронный паспорт предоставит множество дополнительных возможностей, хранение медицинских данных, банковских данных, а также многое другое. В биометрическом паспорте содержатся 19 сведений о гражданине, включая информацию в электронном формате, что позволяет использовать его весь срок действия, не меняя документ при изменении данных, которые будут обновляться автоматически. Идентификационная карта может иметь тактильный текст шрифтом Брайля для лиц с нарушениями зрения по желанию владельца. Сейчас возможности чипа, вшитого в паспорт, используются лишь на 30%. Однако в будущем мы планируем задействовать чип на всю мощность, что откроет большие возможности для наших

граждан. Будут доступны различные услуги, такие как бесконтактная оплата за проезд в общественном транспорте, пользование банковскими услугами и многое другое. Сейчас во время цифровой трансформации, Кыргызстан внедряет технологический проект «Таза коом» и электронные паспорта будут являться важной составляющей, которая позволит идентифицировать человека при получении электронных услуг. Срок действия паспорта остался прежним – 10 лет, однако электронную цифровую подпись гражданин будет должен обновлять каждые три года. Как отметили в Государственной регистрационной службе КР, защита ЭЦП, вшитой в паспорт, является более надежной, что позволяет обновлять подпись лишь раз в три года. Ранее ЭЦП было необходимо обновлять каждый год.

В заключение мы еще раз отметим, что в целом организация электронного управления в любом государстве требует крупномасштабные преобразования в государственном управлении. Поэтому усилия должны быть направлены как на реформирование многих административных механизмов, а также на усиление демократических процедур, так как интерактивность предоставляемых государственных услуг предполагает активный политический диалог и повышение политической культуры. Следует также отметить, что данный проект очень дорогой – он требует капиталовложений не только в компьютеризацию правительственных структур, но и значительных затрат потребует подготовка кадров, разработка специализированных программ, обеспечение безопасности сетей, разработка нормативно-правовой базы и подготовка судей соответствующей квалификации, обеспечение компьютерной и интернет-грамотности государственных служащих. Большие средства нужны для построения отделенной правительственной сети, создания информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, просветительской и агитационной деятельности, внедрения учебных курсов в школах, высших учебных заведениях, центрах занятости, клубах и других учреждениях, чтобы охватить все слои населения, обеспечить им равные возможности использования сервисов электронного правительства. Эффективность «Таза коом» будет зависеть также и от высокого профессионализма, инициативности и ответственности должностных лиц госорганов страны, ответственных за эффективное проведение этой программы в жизнь.

Общественные объединения правоохранительной направленности и народные дружины: сходство и отличие

И.Д. Мотрович[1]

Охрана общественного порядка представляет собой сферу, где находят точки соприкосновения и интересы граждан, и общества, и государства. С одной стороны, это обусловлено тем, что состояние общественного порядка составляет основу для обеспечения нормальной жизнедеятельности граждан и общества, функционирования государственных и муниципальных органов, целостности государства.

С другой стороны, участие в охране общественного порядка для граждан Российской Федерации представляет собой одну из возможностей в реализации своего конституционного права на участие в управлении делами государства[2].

Оптимизация численности сотрудников органов внутренних вследствие модернизации МВД России, новые вызовы и угрозы национальной безопасности Российской Федерации, возрастающие требования общества к обеспечению безопасности, особенно в общественных местах, вызвали необходимость обращения к помощи граждан в охране общественного порядка. Во многом это способствовало принятию Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – Федеральный закон «О участии граждан в охране общественного порядка»), целью которого и стало создание правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка[3].

Показательно, что законодателем определение понятия «участие граждан в охране общественного порядка» формулируется как оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и госу-

---

[1] Доцент кафедры административного права и АСД ОВД ДВЮИ МВД России кандидат юридических наук. © *Мотрович И.Д., 2018.*

[2] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1536.

дарства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах[1].

Анализ Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» показывает, что законодателем предусматривается качественно новый подход к определению организационно-правовых форм участия граждан, прежде всего к коллективной. Так, последний выделяет народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности.

Следует отметить, что в юридической литературе долгое время использовался термин «общественные объединения правоохранительной направленности», который носил универсальный характер, поскольку включал в себя и народные дружины, и казачество, и органы общественной самодеятельности, и многие другие. В качестве критерия отнесения общественных объединений к общественным объединениям правоохранительной направленность выступала цель их создания – участие в охране общественного порядка.

Возникают вопросы. Как же соотносятся эти два института? В чём их сходство и отличие?

Общим является, во-первых, участие в их деятельности данных общественных объединениях является добровольным.

В-вторых, принимать участие в деятельности рассматриваемых общественных объединениях могут только граждане Российской Федерации[2].

В-третьих, участвовать в деятельности народных дружин и общественных объединениях правоохранительной направленности могут лица, достигшие возраста восемнадцати лет[3].

В-четвертых, они могут участвовать в охране общественного порядка лишь после того, когда они будут внесены в Реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в субъекте Российской Федерации, который ведется территориальным органом МВД России на региональном уровне[4].

---

[1] Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ. П. 1. Ст. 2 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

[2] Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ. Ч. 6. Ст. 11; Ч. 2. Ст. 14 // СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

[3] Там же. Ч. 1. Ст. 11; Ч. 1, ст. 14.

[4] Там же. Ч. 2. Ст. 11; Ч. 3, ст. 12.

В-пятых, народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности создаются по инициативе граждан.

Отличие состоит, во-первых, по порядку и месту создания указанных общественных объединений.

Так, общественные объединения правоохранительной направленности создаются по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы на основании решения, принимаемого гражданами на общем собрании.

Народные дружины создаются на основании решения, принимаемого гражданами на общем собрании. Границы территории, на которой может быть создана народная дружина, в отличие от общественных объединений правоохранительной направленности, устанавливаются представительным органом соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации это не отнесено к полномочиям представительных органов внутригородских муниципальных образований). При этом на одной территории, как правило, может быть создана только одна народная дружина[1].

Во всех случаях о принятом решении уведомляются органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования, а также территориальный орган МВД России.

Место создания указанных общественных объединений определяет и территорию их функционирования[2].

Во-вторых, общественные объединения правоохранительной направленности создаются в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица, а народные дружины в форме общественной организации[3].

---

[1] Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ. Ч. 1; 2. Ст. 11; Ч. 1; 2. Ст. 12 // СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1536; Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ, ст. 18 // СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930.

[2] Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ. Ч. 7. Ст. 11; Ч. 6. Ст. 12 // СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

[3] Там же. Ч. 1, ст. 11; Ч. 1, ст. 12.

В-третьих, народные дружины в отличие от общественных объединений правоохранительной направленности создаются на основе членства[1].

В-четвертых, к учредителям и членам народных дружин в отличие от общественных объединений правоохранительной направленности предъявляются более жесткие ограничения. В частности, наряду с иными ограничениями, учредителем или участником народной дружины не могут быть лица, подвергнутые неоднократно в течение года, предшествующего дню создания народной дружины, в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения[2].

В-пятых, одним из основных направлений деятельности народных дружин, в отличие от общественных объединений правоохранительной направленности является участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций[3].

В-шестых, народные дружинники в отличие от участников общественных объединений правоохранительной направленности наделяются большими правами при участии по в охране общественного порядка. Так, народные дружинники вправе:

1) 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» обязанностей в сфере охраны общественного порядка;

4) применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка»[4].

В-седьмых, на народных дружинников возлагается больше обязанностей, чем на участников общественных объединений правоохранительной направленности.

---

[1] Там же. П. 4, 5, ст. 2.

[2] Там же. П. 8. Ч. 8, ст. 12.

[3] Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ. П. 3. Ч. 6, ст. 12 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14, ст. 1536.

[4] Там же. Ч. 1, ст. 17.

В частности, народные дружинники обязаны выполнять требования уполномоченных сотрудников органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, не противоречащие законодательству Российской Федерации; оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков; при участии в охране общественного порядка иметь при себе удостоверение народного дружинника, а также носить форменную одежду и (или) использовать отличительную символику народного дружинника и другие[1].

В-восьмых, Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» прямо определяет, что народные дружинники несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации[2].

В-девятых, исходя из анализа определений, получивших закрепление в ст. 2 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» народные дружины, как и общественные объединения создаются для участия в охране общественного порядка. Однако в отличие от последних народные дружины участвуют в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Некоторые особенности имеет порядок создания казачьих народных дружин. Мы не будем останавливаться на них, поскольку они нами были рассмотрены в предыдущих исследованиях[3].

Подводя итог настоящему исследованию, хотелось бы отметить, что основной его целью было определить особенности правового положения общественных объединений правоохранительной направленности и народных дружин, без определения проблем, которые связаны с их деятельностью.

---

[1] Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ. Ч. 1. Ст. 16; Ч. 1. Ст. 18 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536

[2] Там же, ст. 20.

[3] Дерюга А.Н., Мотрович И.Д. Взаимодействие органов внутренних органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам профилактики правонарушений: монография. Хабаровск : ДВЮИ МВД России, 2016.

Гармонизация административного законодательства субъектов Российской Федерации

Я.Н. Недрага[1]

Вопросы гармонизации административного законодательства относящихся к проблемам противоречий и разногласий в рамках правовой системы административного права Российской Федерации; трудности гармонизации законодательства об административных правонарушениях уровня «федерация-субъект»; правоприемлемость законодательных норм и инициатив, взаимосогласованность вектора действия федеративного и регионального законодательства об административных правонарушениях, возможные пути решения в данном направлении – является главным акцентом исследования авторской статьи.

Сложно переоценить актуальность при противодействии противоправным административным деликтам, в целях профилактики и выявлении, предупреждении административных правонарушений и использование в этих случаях механизма правовых норм Кодекса об административных правонарушениях РФ и административного законодательства субъектов РФ.

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 правонарушений. Гармонизация 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.

Анализируя государственные статистические данные, мнения ряда ученых и правоведов, изучения теоретических аспектов и вопросов практической юрисдикционной деятельности субъектов административного права и исследовании актов содержащих нормативно-

---

[1] Адъюнкт кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя подполковник полиции. © *Недрага Я.Н., 2018.*

правовые нормы об административных правонарушениях, автор предлагает рассмотреть основные проблемы в указанном сегменте юриспруденции и предложить некоторые варианты решения.

При изучении мнений ряда ученых в ходе подготовки материалов статьи следует отметить следующие:

Бачило И.Л. в своих трудах имеет следующую точку зрения: «Единство законодательной системы России состоит в согласованности и иерархической зависимости законодательства федерального уровня и субъектов Российской Федерации. Процесс гармонизации законодательства захватывает эти два организационных уровня нормотворчества и требует применения правил юридической техники в единых форматах, согласования законов по духу, целям и предметам ведения. Вопросы унификации, гармонизации, снятия противоречий между этими двумя уровнями законотворчества привлекают к себе заслуженное внимание».

«Каждый новый закон, – обоснованно замечает М.А. Пшеничников, – являясь частью законодательства, должен гармонично вписаться в его систему. Поэтому необходимо решить вопрос о сроке введения закона в действие, устранить дублирование его другими нормативными актами, их противоречия, установить порядок применения отдельных положений закона».

Д.С. Милинчук считает: «Гармонизация права рассматривается как один из способов устранения коллизий в правовых нормах…. Однако процесс гармонизации обладает и отрицательным воздействием на право, которое проявляется в стирании национально-правовой самобытности».

Конституция РФ в ст. 11 и ст. 15; а также ч. 1 ст. 1.1 и ст. 1.3 КРФ об АП предоставляет субъектам РФ право устанавливать административное наказание за противоправные административные посягательства, не предусмотренные Кодексом РФ об АП. Однозначно, автор уверен, назрела необходимость гармонизации ряда законодательных актов на уровне субъектов и федерации, органы власти, которых регламентируют вопросы в актуальных сферах жизни общества и государства.

В целях наглядного освещения проблемы рассмотрим несколько практических жизненных ситуаций. Примером могут служить «нера-

бочие» и «негармоничные» составы административных правонарушений, посягающих на общественные отношения в сферах: правопорядка и безопасности, несанкционированной торговли, незаконной реализации алкогольной продукции; нарушения тишины; незаконной миграции т.е. в тех сферах деятельности, которые непосредственно и опосредованно оказывают негативное влияние на человека, общество в целом и государственные интересы страны.

По официальным статистическим данным за 2017 год в дежурные части территориальных ОВД ГУ МВД по Московской области было зарегистрировано и впоследствии отработано сотрудниками полиции более 45 000 сообщений о нарушении тишины и покоя граждан. Разумно предположить, что полиция в соответствии с ст. 1 ФЗ «О полиции» предназначенная для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также – граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности, наделена необходимыми правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью и должна является основным субъектом административного права в противодействии с деликтами тишины и покоя граждан. Практическая деятельность показывает обратное, система административного противодействия данным правонарушениям несовершенна, имеет существенные правоограничения и полноценной работоспособностью действия не обладает.

Статья 3.1 Кодекса Московской области об административных правонарушениях «Нарушения тишины и покоя граждан» предусматривает ответственность за нарушения тишины и покоя граждан. За 2017 год сотрудниками административно-технической инспекции из 45 тысяч сообщений о нарушениях тишины было составлено только 1200 административных протоколов, всего 2,6 % от общего числа заявленных нарушений. Статистические данные о количестве составленных административных протоколов по рассматриваемой статье Кодекса Московской области об административных правонарушениях красноречиво подтверждают логичность о слабом функционале данной нормы административного права.

Следующий пример – несанкционированная уличная торговля. Данная проблема имеет не меньшую социальную актуальность практически в каждом субъекте Российской Федерации. Несанкционированная уличная торговля, может осуществляться как возведением временных, легкосборных конструкций, так и непосредственно с торговых прилавков, автомобилей, прочих технических приспособлений. Предметом торговли может быть как продукция собственного приусадебного хозяйства, одежда, так и иные товары народного потребления. Несмотря, на наличие норм в законах и кодексах субъектов РФ предусматривающих, ответственность за торговлю в неустановленных местах, сотрудники полиции не имеет права пресечь незаконную торговлю в неустановленном месте ввиду того, что данная правовая норма вне полномочий и компетенции органов внутренних дел и находится в ведении органов исполнительной власти регионального уровня. Привлечение таких «правонарушителей» при наличии правоустанавливающих документов юридического лица или индивидуального предпринимателя по статьям Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность в сфере предпринимательской деятельности невозможно в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Третий пример – законодательство об административных правонарушениях в области регулирования производства, оборота и ограничение потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции. Актуальность проблемы в рассматриваемой сфере трудно переоценить.

По данным Росстата, в период 2017 года из-за отравлений алкоголем в России скончались 7500 тысяч человек, в 2016 году погибло около 7000 тысяч человек.

В период с 26 октября по 14 ноября 2005 года в результате употребления спиртных напитков, изготовленных из технической жидкости кустарным способом, содержавших метиловый спирт, скончались 34 жителя Магадана.

Трагические события в Иркутске в конце 2016 года, когда 63 человека погибли и более 150 тяжело отравились суррогатным алкоголем, настоем боярышника, который свободно реализовывался в розничной аптечной сети города.

Промышленное незаконное производство, нелегальный импорт контрафактного алкоголя, незаконная реализация и продажа алкоголя домашней выработки приводит к спаиванию населения страны, росту уличной и семейно-бытовой преступности. Исключением являются субъекты РФ, где региональная власть принимает исчерпывающие меры по законодательному регулированию производства и торговлю алкоголем, а также фактическому исполнению и соблюдению законов федерального и регионального уровня.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в 14 главе содержит правовые нормы, предусматривающие ответственность за нарушения правил продажи этилового спирта алкогольной и спиртосодержащей продукции. Административный инструментарий Кодекса зачастую применяются в отношении нелегальных производителей и сбытчиков алкогольной продукции. В случае, когда факты незаконного производства и продажи алкоголя задокументированы и доказаны правонарушителю грозит штраф по ст. 14.1 и 14.2 КРФ об АП от 500 рублей до 2500 рублей, по статьям 14.16-14.17 штрафные санкции варьируются от 30000-100000 в зависимости от квалификации правонарушения.

Анализируя нормотворческое законодательство об административных правонарушениях регионов России, целесообразно выделить несколько субъектов, активно регулирующих деятельность в рассматриваемой сфере и субъекты, где предпочтительно пользуются только нормами федерального законодательства.

Проведенным изучением регионального законодательства установлено, что ряд регионов страны ужесточили ограничения на продажу алкоголя. Законодатели некоторых субъектов РФ установили полный запрет на реализацию алкоголя в праздничные и выходные дни, либо в определенный период времени с учетом религиозной специфики. Рядом областей, краев республик увеличен период времени, когда действует запрет на продажу алкоголя, который варьируется в различных субъектах РФ с 20 до 10 часов. Центральные регионы России Москва и Московская область фактически в данной системе правоотношений пользуются исключительно нормами федерального законодательства.

Необходимо отразить, что четкой системы профилактики и противодействия нарушениям в указанной области отношений на уровне «федерация – субъект», не выработано. Отсутствие соглашений между субъектами РФ и МВД РФ по составлению протоколов об административных правонарушениях, наделяющие последних необходимыми правовыми полномочиями, не позволяет субъектам административной юрисдикции должным образом противостоять административным правонарушениям в области регулирования производства, оборота и ограничение потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Рассмотрим четвертый пример-законодательство об административных правонарушениях в сфере вопросов миграции и миграционных процессов на территории Российской Федерации ее субъектов. Указанная отрасль права в целях надлежащего и своевременного регулирования общественных правоотношений, находится в стадии постоянного динамичного изменения и совершенствования. Существующая централизация законодательства об административных правонарушениях в руках органов федеральной власти фактически не предоставляет возможности развитию административно-правовой системы противодействия в сфере миграции, органам власти субъектов Российской Федерации. Эффективность миграционного законодательства субъектов Федерации в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан, осуществления трудовой деятельности или лиц без гражданства на территории субъектов РФ крайне низка.

В указанной сфере рядом ученых проводились исследования, в связи с этим целесообразно привести некоторые мнения при рассмотрении вопроса, связанного с гармонизацией административно-правовых норм, уровня «федерация-субъект», предусматривающих ответственность за правонарушения в данной области.

Актуальным считаю мнение Долговой Н.С.: «Эффективное решение проблем, связанных с незаконной миграцией, возможно только при наличии качественного миграционного законодательства, как на федеральном, так и на региональном уровнях, и существования оптимального механизма его реализации».

Шатохин И.В. пишет: «Характер, направленность и эффективность мер, направленных на борьбу с административной миграцион-

ной деликатностью на территории, будут более значимыми, если при их разработке учитывать особенности воздействия объективных и субъективных факторов на данные правонарушения, в том числе в разрезе регионов, районов, городов».

В целях выяснения проблемных вопросов в сфере миграционной политики государства, определения субъектов страны с наиболее высоким уровнем частной и трудовой миграции, состояния криминогенной обстановки, уровнем преступности, их влиянием на уровень жизни населения был проведен анализ статистических документов ФМС России и МВД Российской Федерации за последние несколько лет.

Согласно изученной ведомственной документации и автоматизированной системы аналитической отчетности ежегодно фиксируется около 50 миллионов пересечений государственной границы иностранными гражданами. Общий объем ежегодно прибывающих на территорию Российской Федерации иностранных граждан имеет постоянную тенденцию роста либо находятся в статичном отношении в сравнении с аналогичными периодами прежних лет. Тройка регионов лидеров по числу въезжающих иностранных граждан является неизменной: на первом месте по-прежнему остается Московская область, в которую въезжает более 20%, далее следует Санкт-Петербург и Ленинградская область 10% и Брянская область 8% от общероссийского показателя.

При исследовании статистических данных указанных регионов прослеживается прямая зависимость: ежегодный рост прибывающих мигрантов, прямо пропорционален росту совершенных ими преступлений и правонарушений. Простая арифметическая прогрессия административных деликтов, нарушений установленного порядка в сфере миграции и преступлений является возрастающей монотонной последовательностью роста числа прибывающих иностранных граждан.

При наличии объективной необходимости гармонизации законодательства, процессов миграции на уровне регионов, в руках органов государственной власти имеются только инструменты административного законодательства федерального уровня; органы исполнительной и законодательной власти субъектов РФ остаются в целом безучастными к имеющимся проблемам в миграционном процессе.

Осуществление контроля и надзора в сфере миграции, борьба с административными деликтами в области нарушения тишины, не-

санкционированной торговли, противодействие правонарушениям на рынке алкогольной продукции являются приоритетными задачами правоохранительных органов государственной власти во взаимодействии исполнительными органами власти регионального уровня и администрациями муниципальных образований. Задачи административного закона четко определены статьей 1.2 КРФ об АП, к сожалению, рассмотренные нами примеры противоправных деяний, не нашли четкого формата границ в задачах противодействия ни в законодательной системе административного права федерального, ни регионального уровня.

Резюмируя, автором предлагается к обсуждению несколько предложений гармонизации норм административного законодательства:

1. Пересмотр границ полномочий субъектов права в региональном законодательстве по составлению и рассмотрению административных протоколов, предусматривающих ответственность за нарушения тишины, торговлю в неустановленных местах и иных правонарушениях прямо или косвенно связанных с нарушениями общественного порядка.

2. Предложить форму упрощенного сбора административных материалов в случаях очевидности совершенного деликта, предусматривающего ответственность за нарушения общественного порядка, нарушения тишины, несанкционированной торговли либо предложить алгоритм вынесения постановления о назначении наказания на месте совершения противоправного деяния в региональном и федеральном законодательстве об административных правонарушениях.

3. Включить в зависимости от уровня алкоголизации в законодательство об административных правонарушениях субъектов РФ нормы, предусматривающие ответственность, за нарушения правил оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, в том числе продукции домашней выработки.

4. Пересмотреть и гармонизировать свод федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях в сфере миграции особенно субъектах РФ с высоким уровнем прибытия, регистрации и легитимизации иностранных граждан. Кодексы и законы субъектов дополнить правовыми нормами, предусматривающими ответственность иностранных граждан за нарушение правил въезда и выезда, нарушения режима пребывания, правил постановки и снятия с

миграционного учета и за нарушения правил трудовой деятельности с учетом специфики конкретного региона.

5. Расширить спектр задач административного закона и квалифицировать в нем самостоятельными положениями противодействия административным правонарушениям в сфере несанкционированной торговли, миграции и рынка алкогольной продукции.

Гармонизация законодательства об административных правонарушениях на уровне «федерация – субъект» – необходимый, важный и трудоемкий процесс, имеющий высокий уровень значимости в современном правовом поле России.

Автор уверен, что гармоничность норм административного закона, четкое определение границ полномочий органов исполнительной власти по противодействию административным деликтам, определение и закрепление возможностей органов государственной власти действий по законам субъектов РФ, выработка конкретного механизма работы нормативно правовых актов на уровне «федерация-субъект», взаимное совершенствование правовых норм в системе права всех уровней позволит реально улучшить ситуацию по противодействию противоправным деяниям в основных сферах жизнедеятельности общества и государства.

Правовая ответственность за нарушение законодательства в сфере информатизации и связи Республики Казахстан

***А.К. Нурпеисова*[1],**
***Д.С. Абдрахманов*[2]**

В современном мире информация стала стратегическим национальным ресурсом. В связи с этим в Республике Казахстан реализован ряд мер по совершенствованию системы обеспечения информационной безопасности государства.

---

[1] Доцент кафедры общеюридических и специальных дисциплин Карагандинского экономического Университета Казпотребсоюза кандидат юридических наук, доцент. © *Нурпеисова А.К., 2018.*

[2]Преподаватель кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Казахского национального университета имени Аль-Фараби магистр юридических наук. © *Абдрахманов Д.С., 2018.*

Следует отметить, что угрозы информационной безопасности представляют опасность не только для государства, но и для отдельных граждан. Объектом таких угроз являются персональные данные, данные о состоянии финансов, коммерческая тайна, профессиональные тайны. Кроме того, явную угрозу представляет деструктивное, идеологическое и психологическое воздействие на граждан государства.

С необходимостью разработки понятия преступлений в сфере компьютерной информации и определения их места в системе уголовного законодательства ученые столкнулись задолго до появления этих деяний в качестве отдельных составов преступлений.

На наш взгляд, компьютерная преступность представляет собой естественный и необходимый результат эволюции общества, основанный на информационных технологиях, выступает как дополнительная комфортная форма жизнедеятельности, не поддающаяся ликвидации либо преодолению и требующая адекватных способов и методов регулирования и управления в целях минимизации причиняемого вреда интересам личности, общества и государства, обладающее признаками профессиональной преступности и представляющее собой виновное нарушение уголовно-правовых запретов и совокупность всех фактически совершенных преступлений в сфере информационных технологий.

Безусловно, с закреплением в свое время в Уголовном кодексе Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. ст. 227 – «Неправомерный доступ к компьютерной информации, создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ» состава преступления, предусматривающего ответственность за такого рода деяния, правоохранительные органы получили реальное средство борьбы с лицами, использующими компьютерную технику в преступных целях.

Однако тот факт, что данный вид преступных деяний оказался в гл. 7 – «Преступления в сфере экономической деятельности», на наш взгляд, не давал возможности четко определить конкретный вид преступлений, что приводило к неоднозначности, ввиду того, что компьютеры используются практически во всех сферах общества, и не только в экономической, и являются лишь одной из разновидностей информационного оборудования.

В новом действующем Уголовном кодексе Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. данный вид преступных деяний определен как уголовные правонарушения в сфере информатизации и связи.

Анализ и толкование главы № 7 УК РК – «Уголовные правонарушения в сфере информатизации и связи» выдвигает ряд проблем, связанных с определением понятия компьютерной информации и информационной безопасности. На наш взгляд, указанное название не дает возможности четко определить конкретный вид уголовных правонарушений, что приводит к неоднозначности, потому что необходимо учитывать тот факт, что компьютеры используются практически во всех сферах жизнедеятельности общества и являются лишь одной из разновидностей информационного оборудования.

Поэтому, целесообразно обозначить данные правонарушения как уголовные правонарушения, совершенные в сфере информационных технологий – предусмотренные уголовным законом виновные общественно опасные деяния, направленные на нарушение неприкосновенности охраняемой законом электронной информации и ее материальных носителей, совершаемые в процессе создания, использования и распространения электронной информации, а также направленные на нарушение работы ЭВМ, системы ЭВМ или их сети, причиняющие вред законным интересам собственников или владельцев, жизни и здоровью личности, правам и свободам человека и гражданина, национальной безопасности, где предметом выступает компьютерная информация.

По нашему мнению, следует различать компьютерную преступность, как правовую категорию и компьютерную преступность, как социальное явление, которое включает в себя не только совокупность всех компьютерных преступлений, но и различные формы тесно связанной с ними организационной деятельности. Анализируя правовую практику различных стран мира, беря за исходную точку положение о категориальной самостоятельности компьютерных преступлений, мы имеем возможность обосновать практическую целесообразность разработки уголовно-правовой сущности преступлений, относимых нами к категории компьютерных, при этом раскрывая социально-экономическую обусловленность расширения сфер применения компьютерных технологий.

В отношении объекта компьютерных преступлений, мы полагаем, что преступления в сфере компьютерной информации, и прежде всего неправомерный доступ к ней могут нанести ущерб нескольким объектам уголовно-правовой охраны. То есть, посягая на основной объект, они посягают и на дополнительный объект, поражая блага более конкретного свойства: личные права и неприкосновенность частной сферы, имущественные права и интересы, общественную и государственную безопасность и конституционный строй.

Поэтому отношения, связанные с охраной указанных благ, выступают в качестве дополнительного объекта компьютерных преступлений. При этом дополнительный объект, как правило, является более ценным, чем основной.

По нашему мнению, неправомерный доступ к компьютерной информации состоит в несанкционированном собственником (владельцем) компьютерной информации ознакомлении лица со сведениями, содержащимися на машинном носителе, в ЭВМ, системе ЭВМ или их сети.

Объективная сторона рассматриваемого преступления заключается в неправомерном доступе к охраняемой законом компьютерной информации и характеризуется проникновением вопреки ведома и воле владельца информации в компьютерную сеть, компьютерную систему, в ЭВМ, информацию на машинном носителе, в использовании и оперировании полученной компьютерной информацией (файлами).

Вопрос о субъективной стороне неправомерного доступа к компьютерной информации в юридической литературе рассмотрен недостаточно. Субъективная сторона состава уголовного правонарушения характеризуется прямым умыслом, то есть, лицо, совершающее неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, осознает общественную опасность своих действий, предвидит возможность или неизбежность общественно-опасных последствий, указанных в законе и желает их наступление.

Данное уголовное правонарушение не может быть совершено по неосторожности, то есть состав предполагает умысел по отношению, как к действиям, так и к последствиям. Но наступившие последствия могут быть и результатом неосторожного к ним отношения, и, следовательно, лицо можно будет привлечь к ответственности только за по-

кушение, либо оно вообще не подпадает под действие уголовного закона. Это показывает, что необходимо разработать и внести соответствующие изменения в Уголовный кодекс РК.

Субъектом преступления может быть вменяемое, физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Статья 213 УК РК сейчас имеет название – «Неправомерное изменение идентификационного кода абонентского устройства сотовой связи, устройства идентификации абонента, а также создание, использование, распространение программ для изменения идентификационного кода абонентского устройства». Однако, на наш взгляд, в нее необходимо также внести корректировку и дать ее в следующей редакции: « Неправомерное изменение идентификационного кода абонентского устройства беспроводной связи, устройства идентификации абонента, а также создание, использование, распространение программ для изменения идентификационного кода абонентского устройства». Это надо сделать потому, что в беспроводную связь входят и сотовая, и транкинговая, и радиосвязь.

Далее, по нашему мнению, необходимо дополнить Уголовный кодекс РК новой статьей: – «Незаконный перехват, запись и разглашение данных, передаваемых по сетям телекоммуникаций с использованием служебного положения, составляющих государственную, коммерческую тайну».

Данные свидетельствуют о том, что личность компьютерного преступника характеризуется рядом особенностей, наличием которых он резко отличается от личности правонарушителя, совершающего традиционные виды преступлений.

Возраст рассматриваемых категорий преступников по данным зарубежной печати колеблется от 35 до 40 лет, а наиболее активный возраст в странах СНГ (в том числе и в Казахстане) от 25 до 40 лет, отличается от приведенных данных дальнего зарубежья.

При этом практически 30% преступлений совершаются внешними пользователями, а оставшиеся 70% внутренними пользователями.

Причем данную категорию преступлений, в основном, совершают мужчины (77 %), доля же женщин намного меньше.

В настоящее время также назрела необходимость внесения изменений и дополнений и в Главу № 31 – «Административные правона-

рушения в области информатизации и связи» нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, принятого в 2014 г. В ней целесообразно предусмотреть соответствующие нормы, предусматривающие административную ответственность, например, за торговлю контрафактными экземплярами программных продукций в небольших количествах.

С целью профилактики более серьезных правонарушений следует, на наш взгляд, предусмотреть в Кодексе РК об административных правонарушениях нормы, содержащие административную ответственность за неправомерный доступ к компьютерной информации, в результате которого интересам физических или юридических лиц может быть причинен незначительный вред.

В результате принятия и применения указанных норм в поле зрения правоохранительных органов могут попасть мелкие торговцы пиратскими продуктами, «любители» – взломщики компьютерных программ и другие лица. Правильная организация профилактической работы с ними, будет способствовать разработке соответствующими подразделениями правоохранительных органов нашей республики специальных мер предупреждения преступлений, совершаемых в сфере компьютерной информации.

Профилактика компьютерных правонарушений, как никакой другой вид, требует комплексного подхода на базе строго научных выводов и разработок, предполагающих учет взаимосвязанных объективных и субъективных факторов. В числе объективных факторов выступает и тенденция к возрастанию удельного веса технических средств и методов в сфере учетно-контрольной деятельности с вытекающими отсюда последствиями, как позитивного, так и негативного характера. Реализация производных целей профилактики компьютерной правонарушений может идти по пути обеспечения двух направлений: правового и организационного.

В условиях расширения видов массовой коммуникации, в первую очередь, широкого использования сети Интернет, назрела необходимость концептуального пересмотра норм действующего уголовного законодательства.

Существующие уголовно-правовые нормы в сфере киберпреступности разрознены и не связаны между собой единым смысловым

значением как преступления в сфере информационных технологий, нарушения информационной безопасности, защиты охраняемой законом информации, а также защиты прав и свобод граждан в информационной сфере.

По свидетельству специалистов, наиболее привлекательным сектором экономики практически любой страны является ее кредитно-финансовая система. Наиболее распространенным в этой области являются компьютерные преступления, совершаемые путем несанкционированного доступа к банковским базам данных посредством телекоммуникационных сетей.

По нашему мнению, законодательное закрепление преступлений в сфере информатизации и связи в УК РК в самостоятельной главе 7 – «Уголовные правонарушения в сфере информатизации и связи» – это результат признания учеными и практиками Казахстана наличия такого нового вида общественных отношений, как общественные отношения в сфере информационных технологий, связи и компьютерной информации.

Предметом ряда преступлений, указанных в данной главе УК РК, является не любая информация, находящаяся в компьютерной форме, а только охраняемая законом, а именно ст.ст. 205–212. Охраняемой уголовным законодательством, по смыслу Уголовного кодекса РК, является такая компьютерная информация, доступ к которой ограничен в соответствии с законом. Доступ – возможность совершения одного или ряда следующих действий: знакомиться с содержанием информации, копировать, уничтожать или изменять информацию.

Примечательная особенность нынешнего периода развития общества и государства – это переход от индустриального общества к информационному, в котором информация становится более важным ресурсом, чем материальные или энергетические ресурсы.

Ресурсами, как известно, называют элементы экономического потенциала, которыми располагает общество. Давно стали привычными и общеупотребительными такие категории, как материальные, финансовые, трудовые, природные ресурсы, которые вовлекаются в административно-хозяйственный оборот, и их назначение понятно каждому. Но вот появилось понятие «информационные ресурсы», и хотя оно узаконено, но осознано нами пока еще недостаточно.

Административно-правовой режим обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях

Т.В. Обыденова[1]***,***
К.Д. Франковская[2]

Обеспечение охраны общественного порядка при проведении массовых и публичных мероприятий представляет собой сложнейший механизм по реализации права граждан организовывать и проводить массовые акции общественно-политического характера. Это обеспечивается путём использования мер нормативного, организационного и управленческого характера. Основная предпосылка для использования которых – адекватность противодействия возникающим угрозам, в том числе тем противоправным деяниям, которые посягают на установленный законодательством порядок организации и проведения массовых мероприятий. Всё это становится возможным лишь при применении административно-правовых норм, которые утверждают определенные режимные условия к правилам поведения субъектов рассматриваемых правоотношений в сфере массовых и публичных мероприятий. М.И. Агабалаев отмечал, что установление режимных требований демонстрирует административно-правовой режим, «способ комплексного решения какой-либо проблемы, возникающей в сфере государственного управления»[3]

Режим обеспечения общественного порядка обладает такими признаками как:

– особый контроль за состоянием правопорядка;

– определённое правовое положение физических и юридических лиц;

– определённая внутренняя структура;

---

[1] Доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Обыденова Т.В., 2018.*

[2] Курсант факультета подготовки сотрудников полиции по охране общественного порядка Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Франковская К.Д., 2018.*

[3] Воронова С.В., Чащин В.П. « Риски распространения инфекционных заболеваний в связи с трудовой миграцией и совершенствование организационно-правовых мер по их предотвращению. СПб. : Изд-во СЗГМУ имени И.И. Мечникова, 2015. С. 61–62.

– установленные правила поведения для участвующих субъектов, за нарушение которых применяются меры государственного принуждения.

Режим обеспечения общественного порядка обладает такими структурными элементами административно-правового режима, как:

– носитель режима;

– режимные правовые средства;

– режимные правила;

– правовые статусы субъектов регулирования;

– система организационно-юридических гарантий.

Это позволяет сделать вывод о том, что обеспечения правопорядка на массовых мероприятиях – это самостоятельная разновидность административно-правового режима. Исходя из этого, возможно говорить о целях такого режима и его задачах.

Целью режима обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях является устранение негативных воздействий в сфере массовых и публичных мероприятий. К задачам такого режима можно отнести:

– создание необходимой для регулирования законодательной базы;

– выработка видов и способов эффективной деятельности основных субъектов;

– налаживание механизмов взаимодействия между субъектами.

Понимание задач позволяет нам рассмотреть актуальность и проблематику данной темы, а также рассмотреть нормативно-правовую базу, регулирующую деятельность основных субъектов при проведении массовых и публичных мероприятий.

Ряд законодательных и подзаконных нормативных актов, регулирующих общественный порядок, определяющих организацию и устанавливающих права и обязанности органов внутренних дел, формы и методы их деятельности по охране общественного порядка составляют правовую основу организации и деятельности службы по охране общественного порядка[1].

[1]Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная : учебник / под ред. А.П. Коренева. М. : Московская академия МВД России, «Щит-М», 2002

Основа законодательства публичных мероприятий представлена федеральным законом от 19 июня 2014 г. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях и пикетированиях»[1], а так же Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности, статьей 5.35.

Данные нормативно-правовые акты определяют субъекты административного режима. К субъектам административно-правового режима обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях относятся:

– организаторы публичных мероприятий;

– участники публичных мероприятий;

– субъекты обеспечения охраны общественного порядка в рамках режима (прежде всего полиция и специальные подразделения Росгвардии);

– органы, включенные законодательством в процесс обеспечения реализации права граждан на массовые мероприятия (государственные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления).

Законодательная база рассматриваемого административно-правового режима определяет права и обязанности этих субъектов, а также ответственность за нарушения тех или иных установленных норм и правил поведения при проведении публичных и массовых мероприятий. На основе рассматриваемого законодательства определяются режимные правила, являющиеся системой установлений, формирующих модель действий субъектов и объектов режимного регулирования.

Рассматривая нормативно-правовое регулирование проведения публичных мероприятий, выделим ряд существующих на данный момент проблем. Невзирая на то, что органами внутренних дел и другими государственными органами накоплен некоторый опыт охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий, говорить о том, что деятельность органов внутренних дел в сфере предупреждения и пресечения групповых нарушений охраны общественно-

[1]Федеральный закон от 19 июня 2014 г. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях и пикетированиях».

го порядка при проведении публичных и массовых мероприятий полностью урегулирована – не представляется возможным.

Во-первых, отсутствует законодательно урегулированное взаимодействие войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерства Внутренних Дел. На данный момент существует только приказ МВД и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. №652/360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условия хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или временном пользовании граждан»[1], который лишь косвенно касается взаимодействия войск национальной гвардии и МВД при проведении массовых и публичных мероприятий.

Во-вторых, рассматривая проблему взаимодействия, следует так же отметить не только нечетко урегулированное взаимодействие различных органов власти друг с другом, но и оставляющее желать лучшего взаимодействие внутри каждого органа по отдельности.

В качестве примера можно привести нецелесообразное и, в ряде случаев, необоснованное ограничение передвижения граждан, живущих в районе проведения массового мероприятия, которое приводит к дополнительному излишнему нагнетанию и напряжению обстановки и, как следствие, становится одной из причин совершаемых правонарушений.

В-третьих, следует указать на несовершенство существующего законодательства. Известно, что массовые и публичные мероприятия проводятся в общественных местах. Однако, на сегодняшний день в законодательстве отсутствует нормативно урегулированное понятие общественного места, а также исчерпывающий перечень общественных мест. Кроме этого, в законодательстве также отсутствует нормативное определение общественного порядка. Обращаясь к науке административного права, стоит обратить внимание на мнение А.П. Коренева, который объясняет понятие »общественного порядка» как сис-

[1] Приказ МВД и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. №652/360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условия хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или временном пользовании граждан».

тему общественных отношений, закрепленную нормами права, морали и правилами общежития, определяющую права и обязанности участников этих отношений, призванную обеспечить жизнь, неприкосновенность, честь, достоинство и иные права граждан, охрану государственного и общественного имущества, спокойствие в общественных местах, поддержание необходимых условий для нормального функционирования предприятий, организаций и должностных лиц[1].

В заключении можно сделать вывод, что организация охраны общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий включает целый комплекс мер подготовительного, исполнительного и заключительного характера. Все они направлены на обеспечение прав и свобод наших граждан, порядка и безопасности участников проводимых мероприятий, профилактику и своевременное пресечение правонарушений, и недопущение массовых беспорядков.[2] Однако, остающиеся неурегулированными на законодательном уровне целый ряд достаточно серьезных проблем, а также некоторые нерешенные вопросы на уровне правоприменения не дают возможности к сожалению, в полном объеме и высокоэффективно обеспечивать права граждан и интересы государства в рассматриваемой сфере.

[1] Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная : учебник / под ред. А.П. Коренева. М. : Московская академия МВД России, «Щит-М», 2002

[2] Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении спортивных мероприятий : монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. РФ М.В. Костенникова, докт. юрид. наук А.В. Куракина. Домодедово : ВИПК МВД России, 2018.

Перспективы развития взаимосвязи уголовного и административно-деликтного законодательства

***В.А. Осипов*[1],**
***Н.Л. Денисов*[2]**

Следует начать с того, что на протяжении всего совместного существования указанных законодательств они тесно были, есть и будут взаимосвязаны. Это обусловлено тем, что обе эти отрасли содержат меры государственного принуждения в отношении лиц, допустивших нарушения норм права[3]. Как правило это касалось перевода правонарушения из административного в уголовное и наоборот. Последний значимый пример данного процесса касается частичной декриминализации побоев[4].

Однако начиная с 2011 года наметилась тенденция более тесной взаимосвязи уголовного и административно-деликтного законодательства. Это выразилось в том, что в Уголовный кодекс РФ вводятся составы преступления, конструктивным признаком которых неоднократность административного правонарушения[5].

Однако данное устремление законодателя достигнуть максимальной эффективности влечет противоречие с достаточно концептуальными положениями науки уголовного права. Как писал Л.Д. Гаухман любые существенные изменения в построение или в основы применение

---

[1] Заместитель начальника кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Осипов В.А., 2018.*

[2] Доцент кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Денисов Н.Л., 2018.*

[3] См. например: Боровиков В.Б., Боровикова В.В. Вопросы разграничения массовых беспорядков с административными правонарушениями // Пробелы в российском законодательстве. 2017. №5. С. 98-101; Шурухнова Д.Н. Административно-деликтное право в системе российского права // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире. Материалы конференции: в 4 частях. 2017. С. 78–81.

[4] См., например: Денисов Н.Л. К вопросу о квалификации причинения вреда, не опасного для жизни или здоровья // Значение уголовного закона для подготовки сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих противодействие преступности: сб. науч. статей по итогам межвуз. науч.-метод. семинара / под ред. Н. Г. Кадникова, И. М. Мацкевича. М., 2017. С. 215-218.

[5] См. подробнее, например: Бойцова Ж.А. К вопросу об административной преюдиции и декриминализации деяния, предусмотренного ч. 3 ст. 327 УК РФ // Значение уголовного закона для подготовки сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих противодействие преступности : сб. науч. статей по итогам межвуз. науч.-метод. семинара / под ред. Н.Г. Кадникова, И.М. Мацкевича. М., 2017. С. 247–251.

уголовного законодательства вредны для него[1], однако в данном случае зашло все гораздо дальше. В частности, попираются принципы уголовного права, а конкретно принцип законности, указанный в статье 3 УК РФ, где четко прописано, что преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только УК РФ, а также принцип системности уголовного права[2].

При этом следует отметить, что данная тенденция определена не только и не столько прихотью законодателя, но, прежде всего, была обусловлена необходимостью изменение негативных тенденций, связанных с ростом количества некоторых административных правонарушений и возрастанием их негативных последствий, что повышает их общественную опасность и требует более жестких мер ответственности[3].

Панацей от данной проблемы может стать предложение Верховного Суда Российской Федерации о введение в Уголовный кодекс РФ понятия «уголовный проступок». Согласно проекту проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» в качестве такого следует рассматривать преступление небольшой тяжести, за которое УК РФ не предусмотрено наказание в виде лишения свободы.

Данное определение не соответствует требованиям времени и ожиданиям, связанным с решением проблемных вопросов по взаимосвязи уголовного и административно-деликтного права. В этом плане мы согласны с мнениями[4], что данная дефиниция должна охватить более широкий круг правонарушений и соответственно представлять более революционную новеллу уголовного права по качественному содержанию.

---

[1] См. подробнее: Гаухман Л.Д. Нестабильность уголовного законодательства как угроза разрушения правопорядка // Труды Института государства и права РАН. – 2014. – № 3. С. 87–107.

[2] См. подробнее: Плешаков А.М., Осипов В.А., Мордовец А.А. Неоднократность административного правонарушения как конструктивный признак состава преступления // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – №7. – С. 184–189/

[3] См., например: Чугунов А.А., Дубенская Д.Д. Сравнительный анализ уголовного законодательства Испании и России, предусматривающего ответственность за нарушение правил дорожного движения лицом, находящимся в состоянии опьянения // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2017. № 15-2. С. 50–51.

[4] См. например: Корсун Д.Ю. Понятие уголовного проступка как новой категории уголовного права России // Юридическая наука. – 2017. – №1. – С. 72–78.

В качестве данного проступка, на наш взгляд, нужно включить все те деяния, которые рассматриваются, как правило, как малозначительные деяния, согласно части 2 статьи 14 УК РФ, а также те административные правонарушения, которые различаются с преступлениями по одному какому-либо признаку. Например, по объему, причиненному вреда, по форме вины и т.д. Кроме того, к данному проступку можно отнести те правонарушения, которые объединяются и рассматриваются в криминологии в качестве «фоновых явлений преступности»[1].

Указанный подход предполагает, что уголовный проступок не будет рассматриваться исключительно как категория преступления, как это предполагается в нынешнем проекте, подготовленном Верховным Судом РФ, т.к. будет отличаться не только наказанием, но и качественным содержанием от преступлений. В силу чего следует включить данное понятие в статью 14 УК РФ.

Исходя из этого, нельзя ограничиться только лишь внесением термина «уголовный проступок» УК РФ. Необходимо произвести более глобальные изменения, как в самом уголовном, так и в административно-деликтном законодательстве, в том числе и принятие новых кодексов. Эта необходимость в их отношении назрела давно.

При этом разработка кодексов должна осуществляться параллельно с учетом необходимости изъятия из Кодекса об административных правонарушений РФ некоторых видов правонарушений и переноса их в новый Уголовный кодекс РФ в качестве уголовного проступка. В самом Уголовном кодексе РФ следует рассмотреть возможность изменения структуры Особенной части УК РФ, в том числе, с включением такой категории как уголовный проступок.

[1] См. подробнее: Криминология : учеб. пособие / под ред. С. Я. Лебедева, М. А. Кочубей. М., 2007. С. 442–485.

Ретроспективный анализ деятельности ОВД при режиме контртеррористической операции

И.С. Павличев[1]

Прежде чем проанализировать с ретроспективной стороны деятельность органов внутренних дел (далее – ОВД) при введении правового режима контртеррористической операции, обратимся к анализу понятия «контртеррористическая операция».

Согласно законодательной дефиниции, предусмотренной в п. 5 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» контртеррористическая операция (далее – КТО) – комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

В науке административного права некоторые ученые придерживаются законодательной дефиниции этого понятия. Вместе с тем исследователи характеризуют правовой режим КТО через понятие «специальная операция», которой присущ специфический контекст.

Так, Е.Н. Казинский рассматривает специальную операцию, «как комплекс оперативно-розыскных, разведывательных, контрразведывательных, предупредительных мероприятий, силовых и следственных действий, осуществляемых привлекаемыми силами по единому плану при централизованном управлении в одном или нескольких районах с целью предупреждения, пресечения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств».

По справедливому мнению профессора М.П. Киреева, с которым мы согласны, специальная операция представляет собой «систему стратегических и тактических действий привлекаемых сил и средств, направленных на достижение поставленной задачи». Применительно к исследуемой проблематике первостепенной задачей, которая ставится

[1] Адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности ОВД Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. © *Павличев И.С., 2018.*

при введении правового режима КТО, является пресечение террористического акта, обезвреживание террористов, обеспечение безопасности личности и общества, а также минимизация возможных и реальных последствий.

Наличие законодательной дефиниции понятия «контртеррористическая операция» не предусматривает обозначения содержания «правовой режим контртеррористической операции», который, по нашему мнению, определяет правовые основания введения и обеспечения проведения контртеррористической операции на определенной территории, применение специальных мер и временных ограничений, направленных на противодействие терроризма, обеспечение личной, общественной и государственной безопасности, а также механизм взаимодействия органов, сил и средств, вовлекаемых в обеспечение режима КТО.

Правовой режим КТО следует относить к специальным (экстраординарным) административным правовым режимам (исходя из классификации административных правовых режимов, предлагаемой Н.В. Румянцевым), поскольку он представляет собой специфичный порядок регулирования, который характеризуется высокой степенью определенности и четкости правового воздействия при особом сочетании юридических средств с дополнительным установлением прав, запретов и обязываний, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений.

По своей административной природе правовой режим КТО можно отнести к особому правовому режиму наряду с режимами чрезвычайного положения и военного положения, которые нормативно предусмотрены Конституцией Российской Федерации.

В сравнении с конституционно установленными административно-правовыми режимами чрезвычайного и военного положения режим КТО отличается более упрощенным механизмом введения (не требуется решения Президента Российской Федерации), уступает по количеству применяемых временных ограничений, но по характеру эти ограничения и запреты (ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем; временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористи-

ческой операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений; ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах; беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом; ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и др.) не уступают специальным административно-правовым режимам чрезвычайного положения и военного положения. Это обуславливает необходимость выделения в качестве самостоятельного специального (экстраординарного) административного правового режима – режима КТО.

Возвращаясь к заявленной теме, заметим, что деятельность ОВД при проведении КТО носит специфический характер, что обусловлено особенностями правового режима КТО. Органы внутренних дел в соответствии с действующим российским законодательством призваны предупреждать терроризм и участвовать в борьбе с терроризмом (п. 17 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»).

При этом независимо от того, кто возглавляет руководство от ФСБ России, Минобороны России, МВД России, основные задачи по пресечению деятельности бандформирований, террористических групп, обезвреживанию террористов, освобождению заложников, пресечению незаконного оборота оружия, взрывных устройств, взрывчатых средств возлагаются на органы внутренних дел и внутренних войск МВД России.

Таким образом, деятельность ОВД при правовом режиме КТО представляет собой специфический вид деятельности, обусловленный особенностями КТО как специального (экстраординарного) административного правового режима, направленного на обеспечение личной,

общественной и государственной безопасности посредством применяемых специальных правовых ограничений, запретов, а также вовлекаемых сил и средств. По своей административной природе режим КТО можно отнести к специальным конституционно установленным правовым режимам чрезвычайного положения и военного положения. При этом необходимо дальнейшее исследование этого административно-правового института.

К вопросу нормативно-правового регулирования осуществления фото-, видеосъемки зданий, сооружений, помещений, а также действий сотрудников органов внутренних дел

Л.В. Павлова[1]

В последнее время в сети Интернет гражданами активно ведутся дискуссии о возможности или невозможности совершения фото-, видеосъемки зданий, сооружений, помещений, а также действий сотрудников органов внутренних дел. В связи с чем в реалиях современного общества возможно возникновение конфликтов между гражданами и сотрудниками органов внутренних дел.

Правовое регулирование отношений, касающихся осуществления фото-, видеосъемки зданий, сооружений, помещений, а также действий сотрудников органов внутренних дел, осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон «О полиции»), Федеральным законом 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 – Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел»), Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральным законом от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О про-

[1] Начальник кафедры административного и финансового права Академии права и управления ФСИН России кандидат юридических наук, доцент полковник внутренней службы. © *Павлова Л.В., 2018.*

тиводействии терроризму», Федеральным законом от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», Гражданским кодексом РФ, Законом РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Законом РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Указом Президента РФ от 31.12.1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», а также иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в установленном порядке.

К международным актам, которые регулируют рассматриваемый вопрос и являются обязательными для Российской Федерации в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, относятся, в частности, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека.

Согласно статье 10 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» (далее – Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел»), сотрудник органов внутренних дел – гражданин, который взял на себя обязательства по прохождению федеральной государственной службы в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава и которому в установленном указанным Федеральным законом порядке присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава.

Правовое положение (статус) сотрудника органов внутренних дел определяется названным Федеральным законом и федеральными законами, регулирующими особенности прохождения службы в органах внутренних дел.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел», права сотрудника органов внутренних дел, которому присвоено специальное звание полиции, определяются также Федеральным законом «О полиции». Права сотрудника органов внутренних дел по замещаемой должности в органах внутренних дел опре-

деляются должностным регламентом (должностной инструкцией). Иные права могут быть предоставлены сотруднику органов внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон «О полиции» закрепляет принципы деятельности полиции. Статья 8 названного закона, закрепляя принцип открытости и публичности, устанавливает, что деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-разыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций.

В пункте 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации закреплено, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Согласно Указу Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», право на информацию является одним из фундаментальных прав человека. В целях обеспечения свободы получения гражданами информации о деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, основываясь на пункте 4 статьи 29 и пункте 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации постановил, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается: в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан.

Вместе с тем реализация названного права может быть сопряжена с определенными ограничениями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе.

Положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации предусматривают, что права и свободы человека и гражданина

могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закреплено понятие «информация» – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Статья 5 указанного закона закрепляет информацию в качестве объекта правовых отношений: информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения. Информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). Таким образом, в зависимости от порядка предоставления или распространения информации федеральный закон выделяет информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается.

В частности этот вопрос регулируется Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» и другими нормативными правовыми актами.

Следовательно, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения, фото-, видеосъемку зданий, сооружений, помещений, а также действий сотрудников органов внутренних дел осуществлять возможно. С учетом этого при рассмотрении вопроса о действии ограничений в отношении фото-, видеосъемки зданий, сооружений, помещений, действий сотрудников органов внутренних дел, а также при решении вопроса о привлечении таких лиц к ответственности следует определить, установлены ли эти ограничения федеральным законом. Таким образом, требование сотрудника орга-

нов внутренних дел прекратить фото-, видеосъемку зданий, сооружений, помещений, а также его действий не является правомерным и привлекать лиц к ответственности по ст. 19.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях недопустимо.

Наряду с этим необходимо отметить, что статья 23 Конституции Российской Федерации предусматривает право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Положение статьи 152.1. Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображен) допускаются только с согласия этого гражданина. Соответственно, сотрудник органов внутренних, являясь гражданином, имеет право на защиту своих нарушенных прав в установленном законом порядке.

При разрешении вопроса осуществления фото-, видеосъемки зданий, сооружений, помещений, а также действий сотрудников органов внутренних дел, необходимо принимать во внимание, что осуществление указанной деятельности может быть сопряжено с ограничениями, установленными федеральными законами и необходимыми для охраны государственной безопасности и общественного порядка, предотвращения беспорядков и преступлений, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально.

В связи с чем, сотрудник органов внутренних дел, при наличии ограничений фото-, видеосъемки зданий, сооружений, помещений, а также действий сотрудников органов внутренних дел, закрепленных федеральными законами, обязан согласно п. 2, ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О полиции», разъяснить причину и основания применения мер, ограничивающих права и свободы гражданина в рассматриваемой сфере.

На основании вышеизложенного, фото-, видеосъемка зданий, сооружений, помещений, а также действий сотрудников органов внутренних дел разрешается при отсутствии запрета на указанные действия и одновременного соблюдения конституционных прав и свобод граждан.

Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной для должностных лиц, совершивших хищения (на примере судебной практики Хабаровского края)

В.С. Пацевич[1]

Наказания за преступления экономической направленности предусмотрены статьями раздела VIII УК РФ «Преступления в сфере экономики». Наиболее распространенными преступлениями среди «белых воротничков», то есть лиц, отнесенных к числу представителей организаций, должностных лиц, являются мошенничество (ст. 159 УК РФ) и присвоение или растрата (ст. 160 УК РФ). Использование своего служебного положения – неотъемлемый квалифицирующих признак противоправных действий названных лиц.

Особую сложность представляет разграничение весьма схожих составов рассматриваемых видов преступлений. Из содержания п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» следует, что лицами, использующими свое служебное положение при совершении мошенничества, присвоения или растраты (ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160 УК РФ), являются должностные лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо иные лица постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в организации. Профессор С.В. Скляров отмечает, что критерии разграничения мошенничества и присвоения или растраты, совершаемых лицом с использованием своего служебного положения, отсутствуют. В каких случаях использование лицом своих служебных полномочий для совершения хищения чужого имущества должно квалифицироваться как мошенничество, а в каких – как присвоение или растрата, в указанном постановлении не упоминается. Учитывая, что при совершении присвоения или растраты лицом с использованием

[1] Преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России старший лейтенант полиции. © *Пацевич В.С., 2018.*

своего служебного положения также всегда можно усмотреть элементы обмана или злоупотребления доверием, разграничивать данные формы хищения возможно по предмету – было ли похищенное имущество вверено виновному или нет.

Следует особо подчеркнуть, что данные виды преступных деяний на протяжении многих лет представляют повышенную опасность для общества в целом, поскольку посягают на отношения собственности, составляющие основу экономики. Однако, в последние три года, в связи с активным развитием рыночной экономики и политикой государства о невмешательстве правоохранителей в дела бизнеса, декриминализацией ряда преступлений экономической направленности, наблюдается сокращение выявления данного вида преступлений, в том числе, мошенничества и присвоения с таким квалифицирующим признаком, как использование лицом своего служебного положения. Это вызвано и нежеланием руководителей организаций «выдавать» своих сотрудников, являющихся долгие годы ценными кадрами, и убежденностью общества в целом в отсутствии справедливого наказания за такого рода преступления, а также отсутствием согласованности правоприменителей по вопросу отнесения нарушений закона к разряду уголовно-наказуемых. К вышеописанному следует добавить и современную техническую оснащенность, образованность лиц, совершающих рассматриваемые преступные деяния, высокий их интеллектуальный уровень, а также сложность выявления, расследования и квалификации данных видов преступлений. Все вышеуказанное приводит к росту ущерба от данных видов хищений, что, в свою очередь, оказывает негативное воздействие на экономическую безопасность всей страны.

Таким образом, правильная квалификация рассматриваемых деяний влияет на вид и размер назначаемого судом наказания. В действующем УК РФ за совершение мошенничества лицом с использованием своего служебного положения предусмотрено три основных вида наказания: штраф, принудительные работы, лишение свободы, и два дополнительных вида наказания – штраф и ограничение свободы. Аналогичные виды наказаний предусмотрены и в санкции ст. 160 ч. 3 УК РФ за совершение лицом присвоения или растраты, кроме того, в качестве основного наказания предусмотрено лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельно-

стью, что, несомненно, отвечает принципу справедливости наказания, предусмотренному ст. 6 УК РФ. Следует согласиться с Непомнящей Т.В., которая предлагает данный вид наказания предусмотреть для всех преступлений экономической направленности. Сам по себе факт осуждения виновного, отрицательная оценка его поведения в приговоре суда, ограничение трудовой правоспособности, возможности свободного выбора должности, профессиональной или иной деятельности, определённые материальные потери, ограничение некоторых льгот и преимуществ – все эти карательные элементы данного вида наказания делают его весомым в карательном и воспитательном отношении.

В связи с чем, считаем целесообразным законодателю включить в санкцию ст. 159 ч. 3 УК РФ в качестве основного вида наказания – лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Данный вид наказания, на наш взгляд, более соответствовал бы характеру и степени общественной опасности преступления, выполнял бы воспитательную и предупредительную цели наказания, в сравнении с условным осуждением, которое согласно сложившейся судебной практике является наиболее распространенным видом государственного порицания за совершенное хищение. Полагаем, что идентичные по тяжести преступления, различаемые только способом их совершения, должны предусматривать и равную степень уголовно-правовой ответственности за них. Так, приговором Хабаровского районного суда Хабаровского края от 26 августа 2016 г. по делу №1-292/2016 за совершение хищения денежных средств из бюджета муниципального образования 57813 рублей 65 копеек с использованием своего служебного положения гр. Д. осужден по ст. 159 ч. 3 УК РФ к наказанию в виде двух лет шести месяцев лишения свободы, по ст. 159 ч. 4 УК РФ за хищение 1879295 рублей 90 копеек из бюджета муниципального образования – в виде четырех лет лишения свободы, окончательно определено наказание в виде пяти лет лишения свободы, условно, с испытательным сроком пять лет. Как следует из приговора суда штраф подсудимому не назначен, поскольку последний в судебном порядке признан банкротом, арест на имущество и банковский счет сняты, поскольку гражданский иск не заявлялся, также суд учел состояние здоровья подсудимого, наличие правительст-

венной медали, нахождение на его иждивении несовершеннолетнего ребенка, а также то обстоятельство, что подсудимый ранее ни в чем предосудительном замечен не был. Полагаем, что на рассматриваемом примере, когда выбор уголовно-правовых санкций за совершение мошенничества лицом с использованием своего служебного положения не велик, законодателю необходимо предусмотреть в качестве основного вида наказания – лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. В действительности осуждение к лишению свободы условно представляется самой мягкой мерой наказания лицу, совершившему тяжкое преступление экономической направленности, и, зачастую, не выполняет одну из основных целей – предупреждение совершения новых преступлений.

Так, например, гр-ка Г., осужденная за совершение преступления по ст. 160 ч. 3 УК РФ к 1 году 6 месяцев лишения свободы, условно, с испытательным сроком 1 год 6 месяцев, продолжила совершать преступление, предусмотренное ст. 160 ч. 3 УК РФ, и после постановления в отношении неё приговора. В связи с чем, Вяземским районным судом Хабаровского края 27 октября 2017 г. по делу № 1-120/2017 она осуждена по ст. 160 ч. 3 УК РФ к 1 году 6 месяцам лишения свободы, путем частичного присоединения наказания по предыдущему приговору окончательное наказание виновной определено в виде 2 лет лишения свободы в исправительной колонии общего режима. Полагаем, что запрет заниматься определенной деятельностью, назначенный по первому приговору, соответствовал бы цели наказания и предупредил бы совершение нового преступления. Следует отметить, что данный вид наказания суд вправе применить в качестве дополнительного и в случаях, когда оно не предусмотрено санкцией соответствующей статьи УК РФ, мотивировав, при этом, его необходимость (ст. 47 ч. 3 УК РФ).

Некоторые практические работники также отмечают необходимость восполнения пробелов санкции ст. 159 ч. 3 УК РФ. Так, приговором Центрального районного суда г. Хабаровска от 26 октября 2016 г. по делу № 1-92/2016 гр. И. осужден по ст. 159 ч. 3 УК РФ к 3 годам лишения свободы без штрафа и ограничения свободы, на основании ст. 73 УК РФ условно с испытательным сроком 2 года. Прокурор, не согласившись со столь мягким наказанием, просил приговор отменить, вынести новый обвинительный приговор, назначив наказание гр-

ну И. в виде лишения свободы сроком 3 года со штрафом в размере 100 тыс. рублей, с лишением права заниматься деятельностью, связанной с осуществлением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в учреждениях и организациях сроком 3 года с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Однако Хабаровский краевой суд в апелляционном определении от 21 марта 2017 г. по делу № 22-716/2017 указал, что предусмотренные санкцией ст. 159 ч. 3 УК РФ дополнительные виды наказания в виде штрафа и ограничения свободы не являются обязательными. Применение дополнительных видов наказания (в том числе, лишения права заниматься определенной деятельностью) является правом суда, а не его обязанностью.

Согласно изученной судебной практике Хабаровского края данный вид наказания назначался лишь трижды в 2016, 2017, 2018 гг., при этом, новатором в этом области был Солнечный районный суд Хабаровского края. Так, гр-ке Т., занимавшей должность заведующей детского суда, совершившей растрату вверенного ей в силу занимаемой должности имущества, приговором Солнечного районного суда Хабаровского края от 28 июля 2016 г. по уголовному делу № 1-45/16 назначено наказание в виде лишения права занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления, наделенные организационно-распорядительными и (или) административно-хозяйственными полномочиями сроком на 2 года. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью назначалось и в качестве дополнительного вида наказания, когда оно не было предусмотрено соответствующей статьей Особенной части УК РФ. Приговором Солнечного районного суда Хабаровского края от 19.04.2018 г. по уголовному делу № 1-101/18 гр-ке Ш., занимавшей должность начальника отделения почтовой связи, совершившей хищение путем присвоения с использованием своего служебного положения вверенных ей денежных средств, причитавшихся пенсионерам, помимо основного назначено дополнительное наказание, не предусмотренное санкцией ст. 160 ч. 3 УК РФ: лишение права занимать определенные должности на государственной службе и в органах местного самоуправления, связанные с осуществлением функций предста-

вителя власти, организационно-распорядительных и (или) административно-хозяйственных полномочий на срок 1 год 6 месяцев.

Таким образом, анализ судебной практики позволяет сделать вывод о необходимости законодательного закрепления наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в санкции ст. 159 ч. 3 УК РФ, предусмотрев его как в качестве основного вида наказания, так и в качестве дополнительного. В последнем случае не назначение данного вида наказания будет подробно аргументировано в судебном акте.

Противодействия коррупции на государственной гражданской службе

О.В. Покровский[1]

Последние годы мы можем наблюдать положительную тенденцию в деле развития законодательства о противодействии коррупции, а также формирование самых разнообразных правовых средств, касающихся данного вопроса. Развитие правовых средств противодействия коррупции может говорить, во-первых, о глобальности соответствующей проблемы, во-вторых, о развитости правового инструментария, необходимого государству для воздействия на отношения в рассматриваемой сфере. Изучение административно-правовых средств противодействия коррупции с недавнего времени привлекает к себе внимание ученых и специалистов-практиков. Обусловлено это различными структурными преобразованиями в системе органов государственной власти и управления, а также развитием законодательной основы противодействия коррупции. Начиная с середины 2000-х годов вектор противодействия коррупции, сместился в административно-правовую плоскость, отсюда и интерес к соответствующим правовым средствам. В этом контексте можно привести ряд исследований, в которых административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы проанализированы в самых различных ракурсах. Так, обозначенной проблеме посвящены сле-

[1] Заместитель начальника инспекции Федеральной налоговой службы России. © *Покровский О.В., 2018.*

дующие работы: А.С. Дылькова[1], А.В. Куракина[2], Д.Н. Кочеманова[3], А.Ю. Вателя[4], К.В. Севрюгина[5] и др. Каждый из перечисленных выше авторов избрал свой методологический подход к исследованию данной проблемы. Но все эти работы объединяет один посыл, который говорит о том, что административно-правовые средств наиболее эффективными средствами в деле противодействия коррупции. Однако отметим, что не стоит идеализировать названные правовые средства. Несмотря на их важность, они все же не являются абсолютной панацеей в деле противодействия коррупции в силу целого ряда причин – о некоторых, из которых было сказано выше.

Существенными, с точки зрения исследования административно-правового регулирования противодействия коррупции, выглядят работы, в которых рассматриваются отдельные, ранее неизвестные российскому законодательству средства противодействия коррупции, в частности, такое средство, как разрешение конфликта интересов на государственной службе. В этом контексте достаточно содержательными представляются работы: С.Ю. Щеколдина[6], Д.Д. Матвеева[7] и др. О важности правового регулирования разрешения конфликта интересов говорит и тот факт, что данной проблеме в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в 2009 г. был посвящен круглый стол на тему: «Публично-правовые и частноправовые

---

[1] Дыльков А.С. Административно-правовые механизмы противодействия коррупции: сравнительный анализ опыта России и США : дис. … канд. юрид. наук. М., 2015.

[2] Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2008.

[3] См.: Колчеманов Д.Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009.

[4] См.: Ватель А.Ю. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2013.

[5] См.: Севрюгин К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2011.

[6] См.: Щеколдин С.Ю. Конфликт интересов в государственно-служебных отношениях: материальные и процессуальные аспекты : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2011.

[7] См.: Матвеев Д.Д. Правовое и организационное обеспечение разрешение конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009.

аспекты разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе».

Возникновение конфликта интересов дает возможность вернуться к тезису о том, что государственная служба является тем местом, где объективно происходит столкновение частного и публичного интересов, и соответственно необходимо своевременно реагировать на данную ситуацию с помощью административно-правовых средств. Завершая теоретический обзор, касающийся применяемых правовых средств, обратим внимание на интерес научной общественности к институту дисциплинарной ответственности, с недавнего времени используемой в решении рассматриваемой проблемы. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[1] предусматривает увольнение в связи с утратой доверия. В ст. 59.2 данного закона закреплен исчерпывающий перечень оснований для увольнения по такой причине. Ориентация дисциплинарной ответственности на вопросы противодействия коррупции сразу нашла свой отклик в научной литературе. В частности этой проблеме посвящены, например работы: Р.С. Сорокина[2], А.Л. Юсупова[3]. Отметим, что к увольнению государственного служащего в связи с утратой доверия необходимо подходить очень внимательно. Обусловлено это тем, что с таким основанием увольнения достаточно сложно будет устроиться на работу даже в негосударственном секторе экономики. В настоящее время прорабатывается вопрос о формировании реестра лиц уволенных с государственной службы в связи с утратой доверия, а потому скрыть данный факт будет достаточно сложно. На наш взгляд, увольнение по утрате доверия должно осуществляться в судебном порядке. Именно в суде осуществляется надлежащая процессуальная оценка доказательств, а также максимально обеспечивается право защиты того лица, в отношении которого ведется то или иной дисциплинарное производство, по окончанию которого возможно применение обозначенной меры ответственности.

---

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.

[2] См.: Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2016.

[3] См.: Юсупов А.Л. Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

В настоящее время уже есть судебная практика, подтверждающая незаконность, в целом ряде случаев, увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия. Для подтверждения обозначенного тезиса можно посмотреть «Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков»[1].

Таким образом, подведем промежуточный итог и отметим, что все-таки рассматриваемые нами правовые средства имеют определенную практическую значимость в деле противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Также нужно указать и на то обстоятельство, что указанные средства имеют различную функциональную и практическую направленность в деле противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы.

На некоторые особенности административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации уже обращалось внимание. Исходя из этого, сделаем акцент на тех из них, которых мы не касались. Так, гражданская служба это специфический вид трудовой деятельности гражданина, предполагающий установление определенного режима, а также некоторых ограничений его гражданских прав. Установленные законом ограничения и запреты, обусловленные режимом государственной службы, выполняют различные функции. В частности, они необходимы для ориентации государственного служащего на добросовестное, дисциплинированное, а также честное выполнение возложенных на него должностных обязанностей. В этой связи запреты, связанные с государственной службой являются одним из средств противодействия коррупции в системе гражданской службы. В свое время А. Градовский писал, что «…нахождение на службе сопряжено с ограничением некоторых частных прав должностных лиц. Ограничения эти вытекают, главным образом, из соображения, что власть, сопряженная с должностью, не должна быть обращена в средство извлече-

[1] Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. – 2014. – № 9.

ния каких-либо частных выгод, и что должностное лицо должно поставить себя выше всяких подозрений в этом отношении»[1].

Перечень запретительных предписаний, обусловленных режимом гражданской службы определен в действующем законодательстве. В частности, такие ограничения содержатся в ст. 17 «Запреты, связанные с гражданской службой», Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[2], в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»[3] также закреплены положения, касающиеся ограничений, налагаемых на гражданина, замещающего должность государственной или муниципальной службы (ст. 12). Исходя из этого, возможно говорить о целой системе запретов и ограничений, направленных на противодействие коррупции в системе государственной службы. Рассуждая о сущности таких запретов, необходимо заметить, что они сформулированы максимально императивно, кроме того, данные предписания носят государственно-властный характер, по своему содержанию они направлены на противодействие коррупции и недопущение ненадлежащего служебного поведения. Как отметил в свое время А.Г. Братко, «… по своей сущности запреты – это государственно-властные веления, основная цель которых – предотвратить возможные нежелательные действия, которые могут причинить ущерб общественным интересам»[4]. В свою очередь, М.В. Костенников и А.В. Куракин отмечают, что «…административный запрет представляет собой наиболее жесткий способ правового регулирования. К этому способу регулирования обращаются тогда, когда необходимо оградить общество от нежелательного поведения»[5]. Нужно отметить, что запреты, связанные с государственной службой, гражданин берет на себя добровольно, в этой связи он должен понимать всю ответственность своего служебного положения.

---

[1] См.: Градовский А. Начала русского государственного права. Т. II. Органы управления. – СПб., 1887. С. 108.

[2] СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

[3] СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

[4] См.: Братко А.Г. Запреты в советском праве. Саратов, 1979. С. 7.

[5] См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. М., 2010. С. 22.

Говоря о регулирующем потенциале рассматриваемых правовых средств, отметим, что запреты и ограничения не должны препятствовать выполнению государственным служащим возложенных на него обязанностей, а также излишне ущемлять его правоспособность, сдерживать его позитивную служебную активность. По данному поводу А.М. Цирин справедливо подметил, что «…запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на должностных лиц, не должны препятствовать их профессиональной деятельности, кроме того, они не должны наносить материальный и моральный вред публичному служащему»[1].

Поэтому, установление запретительных или ограничительных предписаний для государственного служащего должно быть оправдано как с публично-правовой, так и с частноправовой стороны. Именно из такого посыла должны исходить предписания о противодействии коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Отметим, что именно такой подход имеет место в целом ряде зарубежных государствах, кроме того, он также отмечался и в истории правового регулирования государственно-служебных отношений нашей страны.

Запретительные предписания или правовые запреты являются составной частью правового статуса государственного служащего, но их установление должно компенсироваться различного рода стимулами, связанными с государственной службой.

На данный счет О.В. Хамазина замечает, что «…стимулирующим средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы является замещение вакантной государственной должности посредством конкурса, институт аттестации»[2]. О стимулирующих средствах в деле противодействия коррупции будет отмечено отдельно ниже. В этом контексте заметим, что запретительных предписаний в правовом регулировании государственно-служебных отношений не должно быть слишком много. В законодательстве должны быть лишь те запреты, которые оправданы как с социальной, так и с правовой точки зрения. Не должно быть запретительных предписаний

---

[1] См.: Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. – 2012. – № 12. – С. 47.

[2] См.: Хамазина О.И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 23.

с массой законодательных оговорок, в частности, это касается получения государственным служащим подарков. Так, ст. 575 ГК РФ определяет, что не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, государственным служащим в связи с его должностным положением или в связи с исполнением им служебных обязанностей. Исходя из смысла данной статьи, не совсем ясно, может ли государственный служащий принимать подарок, стоимость которого превышает три тысячи рублей в той ситуации, когда он не связан своим должностным положением, или же не исполняет свои должностные обязанности?

Для исключения различных толкований вышеуказанной статьи, необходимо определить, что государственному служащему запрещено принимать подарки, за исключением той ситуации, когда подарок делает близкий родственник или супруг. Также возможно получение подарков публично на официальных мероприятиях, при этом такие подарки должны быть обращены в собственность государства.

Согласно данным Минтруда России с 1 января 2014 г. по 30 июня 2016 г. должностными лицами 89 федеральных органов государственной власти было сдано 4650 подарков, полученных в связи с протокольными мероприятиями. Из них стоимость 1255 подарков была ниже 3 тыс. рублей и они были возвращены государственным служащим, остальные подарки были выкуплены или переданы в благотворительные организации или поставлены на баланс государства, 14 подарков выполненных из драгоценных металлов направлены в Гохран[1].

Обратим внимание еще на одну проблему, связанную с правовым регулированием установления запретов, обусловленных государственной службой. В настоящее время весьма распространена ситуация, когда близкие родственники высокопоставленного должностного лица занимаются предпринимательской деятельностью в той сфере или смежных сферах, которой высокопоставленное должностное лицо непосредственно руководит. При этом такой «семейный бизнес» получает привилегированное положение на рынке, поскольку такой «бизнес» облегчает доступ к государственному заказу, льготному кредитованию, монопольной деятельности и т.п. Подобная ситуация самым не-

[1] Российская газета. – 2017. – 13 декабря.

посредственным образом связана с коррупцией. Исходя из этого, было бы, вполне оправдано, как с социальной, так и экономических точек зрения, запретить близким родственникам, а также супруге (супругу) государственного служащего заниматься предпринимательской деятельностью в непосредственно подконтрольной ему сфере. Во всяком случае, такой запрет, несомненно, должен касаться родственников тех государственных служащих, назначение которых на должность осуществляется указом Президента России или распоряжением Правительства Российской Федерации.

Необходимо сказать, что запреты, связанные с государственной службой, носят разнообразный характер. Они в той или иной степени должны касаться как самого государственного служащего, так и его близких родственников, а также иных членов его семьи. Подобная практика существует в целом ряде зарубежных государств, и по нашему мнению, ее установление в нашей стране будет способствовать формированию необходимых этических императивов. Как писал в свое время Б. Чичерин, «…власть держится не одними присвоенными ей правами, но нравственным авторитетом»[1].

В настоящее время, к сожалению, российская государственная служба не может похвастаться своим нравственным авторитетом, отсюда вытекает ее невысокий моральный имидж в глазах большинства населения нашей страны. Как справедливо писал в свое время В.Д. Попков, «…факты, свидетельствующие о неэтичном поведении служащего, использующего власть в личных корыстных интересах, могут вызвать у граждан отрицательные мысли и чувства о государственном учреждении, аппарате в целом, породить сомнения в правильности порядка подбора кадров, искренности государственных служащих»[2].

Таким образом, этические императивы вносят определенный вклад в дело противодействия коррупции в системе государственной службы.

---

[1] См.: Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. I. Общее государственное право. М., 1894. – С. 368.

[2] См.: Попков В.Д. Этика советской государственной службы. М., 1970. – С. 120.

Критерии постановки на профилактический учёт некоторых категорий граждан участковыми уполномоченными полиции

Е.В. Поликарпова[1]

В настоящее время прослеживается устойчивая тенденция к росту противоправных деяний некоторыми категориями граждан, в отношении которых сотрудниками полиции должна проводится профилактическая работа. Анализ социально-криминологической характеристики преступности за январь – август 2018 года показывает, что более половины (427240; АППГ – 435858) преступлений совершено лицами, ранее совершавшими преступления. Их удельный вес составил 57,6 % (АППГ – 57,5 %) от всех предварительно расследованных преступлений в отчетном периоде. Каждое третье деяние (32,5 %) совершено в состоянии алкогольного опьянения (АППГ – 34,1 %)[2]. Сложившаяся динамика приводит к необходимости усиления профилактической работы, осуществляемой сотрудниками органов внутренних дел.

Так, наиболее эффективной мерой профилактики является индивидуальная профилактическая работа с лицами, склонными к совершению преступлений и других правонарушений, для этого осуществляется постановка таких лиц на профилактический учёт в органе внутренних дел. Профилактический учёт это одна из форм профилактического воздействия[3] оказываемая на лиц, в отношении которых он проводится и главным подразделением в этом направлении деятельности выступает служба участковых уполномоченных полиции. Именно на участкового уполномоченного полиции, на наш взгляд, возлагается значительная нагрузка по профилактики правонарушений.

Особенностью индивидуальной профилактической работы, осуществляемой участковыми уполномоченными полиции в отношении всех категорий граждан, является то, что профилактика не может осу-

---

[1] Преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Поликарпова Е.В., 2018.*

[2] Портал правовой статистики в Российской Федерации за январь–август 2018 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://crimestat.ru/analytics (дата обращения: 28.10.2018).

[3] См. ст. 17 Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018.

ществляться сама по себе, здесь должны быть определены чёткие критерии постановки лиц на профилактический учёт.

На основе проведенного анализа базовых законодательных актов в сфере профилактики правонарушений[1], можно сделать вывод о том, что сегодня нет законодательного закрепления критериев постановки на профилактический учёт некоторых категорий граждан, отсутствует сама процедура постановки на профилактический учёт. Данные вопросы не отражены в ведомственном нормотворчестве.

По мнению авторов В.И. Холманского и Т.В. Стульновой, «в законодательном порядке должны быть определены не только основания постановки на профилактический учёт, формы и методы осуществления индивидуальной профилактической работы с отдельными категориями лиц, но и сроки ее проведения. Критерием определения оснований, форм, методов, сроков должно выступать не надуманное основание в виде полученной информации о намерении лица совершить преступление, как это установлено ФЗ «О полиции», а реальная степень общественной опасности того или иного лица. При отсутствии в настоящее время чётко определенной законом обязанности осуществлять индивидуальную профилактическую работу с отдельными категориями лиц сотрудники полиции территориальных органов МВД России рискуют оказаться в достаточно сложной ситуации. При возникновения конфликта с лицом, поставленным на профилактический учёт, либо с его родственниками, и при поступлении от них в прокуратуру или судебные органы жалобы на нарушения их прав и законных интересов, у контролирующих и надзирающих органов непременно возникнут вопросы к сотрудникам полиции о том, насколько их действия соответствовали закону»[2].

---

[1] Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» ФЗ от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», ФЗ от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018.

[2] Холманский В.И., Стульнова Т.В. Как совершенствовать профилактический учет и индивидуальную профилактическую работу с отдельными категориями лиц в территориальных органах МВД России? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 3 (67).

В п. 63 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции[1] перечислены шесть категорий граждан с которыми участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную работу, но в рамках данной статьи рассмотрим некоторые из них.

Например, индивидуальная профилактическая работа с лицами освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренных федеральными законами (поднадзорными лицами). И здесь на наш взгляд, проблем с постановкой на учёт в территориальный орган, а именно с определением критериев постановки на профилактический учёт у участковых уполномоченных полиции не возникает. Связано это с тем, что на законодательном уровне имеется ряд нормативных правовых актов регламентирующих порядок такой постановки[2], а что касается лиц не относящихся к категории поднадзорных, определим их, как лиц «формально подпадающих под административный надзор», то работа с ними сопряжена с рядом проблем, например, отсутствие должной правовой регламентации постановки на учёт данной категории граждан, а ведь эта категория, на наш взгляд, также заслуживает особого внимания. Участковым уполномоченным полиции должен осуществляться комплекс профилактических мероприятий в отношении данной категории лиц, с целью недопущения лицами, «формально подпадающими под административный надзор» совершения противоправных деяний.

Рассмотрим само понятие «формально подпадающий под административный надзор» – это лицо, в отношении которого судом еще не установлены ограничения, но по формальным признакам такое лицо

---

[1] Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018.

[2] Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018; приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018.

подпадает под административный надзор, то есть наличие общих условий делает возможным установление административного надзора в отношении данной категории граждан и здесь к общим условиям относится следующее: совершеннолетнее лицо, освобожденное из мест лишения свободы имеющее не снятую и не погашенную судимость за совершение: тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ. Данное лицо остается в категории «формально подпадающий под административный надзор» до момента совершения в течение одного года двух и более административных правонарушений против порядка управления, административных правонарушения, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) на здоровье населения и общественную нравственность, и (или) административных правонарушения, предусмотренных ч. 7 ст. 11.5, и ст. 11.9, и ст. 12.8, ст. 12.26 КоАП РФ.

Таким образом, критерием для постановки на профилактический учёт лиц, «формально подпадающих под административный надзор», является: наличие не снятой и непогашенной судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, двух и более преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ [1]; наличие справки об освобождении из мест лишения свободы; копия приговора суда; рапорт участкового уполномоченного полиции на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне, либо заместителя начальника – начальника полиции согласованного с начальником отделения участковых уполномоченных полиции.

Следующая категория граждан в отношении, которой участковым уполномоченным полиции проводится индивидуальная профилактика – это лица, больные алкоголизмом или наркоманией, состоя-

[1] См. ст. 3 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018.

щие на учете в медицинской организации и представляющие опасность для окружающих.

Критериями постановки данной категории лиц на профилактический учёт выделим следующее: наличие медицинских документов из медицинской организации; общие условия – «представляющие опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений»[1], кроме того, на наш взгляд, не лишним будет и наличие фактов систематического нарушения лицом, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, общественного порядка и привлечения его неоднократно к административной ответственности в связи с этим; рапорт участкового уполномоченного полиции на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне, либо заместителя начальника – начальника полиции согласованного с начальником отделения участковых уполномоченных полиции.

В настоящее время при постановки вышеуказанной категории граждан на профилактический учёт возникают проблемы и связаны они с тем, что медицинские организации не предоставляют информацию (медицинские документы) на лиц, которые проходят у них лечение и состоят на медицинском учёте. Сопряжено это с таким понятием, как врачебная тайна[2], защита персональных данных[3]. В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается: по запросу органов дознания и следствия, суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством, по запросу органов прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора, по запросу органа уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением уголовного наказания и осуществлением контроля за поведением условно

[1] См. ст. 35 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018.

[2] Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018.

[3] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // По информации СПС «Консультант Плюс», 2018.

осужденного, осужденного, в отношении которого отбывание наказания отсрочено, и лица, освобожденного условно-досрочно.

На сегодняшней день, есть необходимость в принятии на федеральном уровне нормативного правового акта, определяющего порядок взаимодействия МВД и Министерства здравоохранения Российской Федерации, который бы определял порядок обмена информацией о лицах, больных алкоголизмом и наркоманией и представляющих опасность для окружающих, при этом, на наш взгляд, необходимо на законодательном уровне определить: кого же относить к категории «представляющие опасность для окружающих», определить формы и методы осуществления индивидуальной профилактики участковым уполномоченным полиции с данной категорией граждан. Все это, на наш взгляд, будет способствовать оптимизации деятельности участкового уполномоченного полиции в его работе по профилактики правонарушений в отношении рассматриваемой категорией граждан.

Своевременное выявление и постановка участковым уполномоченным полиции граждан на профилактический учёт и последующая индивидуальная работа с этими гражданами, является составной частью предупреждения преступлений и административных правонарушений на закрепленном административном участке.

В заключении хотелось бы отметить, что профилактический учёт предназначен для информационного обеспечения деятельности всех субъектов профилактики правонарушений. Ведение профилактического учета, в том числе с использованием автоматизированных информационных систем, хранение и предоставление информации оптимизирует работу главного субъекта профилактики – участкового уполномоченного полиции.

Административно-правовое противодействие коррупции в социальной сфере

А.В. Полукаров[1]

Традиционно в системе управления выделяются такие методы государственного управления как убеждение и принуждение. Не вдаваясь в дискуссию относительно функционального и институционального аспекта обозначенных методов, обратим внимание, на сколько может быть использован потенциал административного принуждения в деле противодействия коррупции в социальной сфере. Для раскрытия сущности административного принуждения в деле противодействия коррупции объективно нужно обратить внимание, на базовую, общую категорию каковой по отношение к административному принуждению – является институт правового принуждения в целом.

В этой связи в основе исследования административного принуждения в механизме противодействия коррупции вообще и социальной сфере, в частности должно быть положено ряд идей. Во-первых, административное.

Принуждение как метод воздействия на участников общественных отношений органично присуще государству, как социальному институту, независимо от исторической эпохи или общественно-экономической формации. Правда, нельзя не признать, что в современном мире применение государственного принуждения по объективным причинам (прежде всего, повышение уровня жизни значительной части населения и его правовой культуры) значительно сократилось. Тем не менее, оно зримо присутствует и в современном правовом экономически развитом демократическом государстве, каковым является Российская Федерация. Кроме того, в настоящее время в связи с ростом террористической угрозы проблема миграции становится острее, а значит, значимость государственного принуждения возрастает. Как известно, право, не обеспеченное принуждением, вовсе и не право, а некоторое пожелание. Еще в начале XX в., В.М. Гессен очень верно и образно заметил: «Принуждение – это ползучее растение, ко-

[1] Докторант Российского университета дружбы народов кандидат юридических наук. © *Полукаров А.В., 2018.*

торое обвивает все стороны государственного управления; это один из приемов, которым пользуется государство для осуществления своих задач»[1].

Сущность государственного принуждения заключается в реализации соответствующего государственно-властного воздействия в отношении сознания, воли или поведения принуждаемого. Будучи правовым явлением, государственное принуждение закрепляется в действующем законодательстве и образует сложный комплексный правовой институт[2]. Действительно, если обратиться к действующему законодательству, то в нем обнаруживаются значительные массивы правовых норм, регламентирующих различные виды государственного принуждения. Причем в ряде случаев, как например, в случае с уголовным и уголовно-процессуальным принуждением, действуют кодифицированные законы, такие, как Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Важной составной частью государственного принуждения является административное принуждение, которое, можно без преувеличения сказать, является наиболее массовым и широко применяемым. Речь идет о государственном правовом принуждении. Для административного принуждения характерно, что законодательство, его регламентирующее, частично кодифицировано в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

Институт административного принуждения глубоко и всесторонне исследовался в отечественной науке административного права во все периоды ее развития. Особо при этом хотелось бы отметить вклад в развитие теории административного принуждения известного советского административиста М.И. Еропкина, который еще в начале 60-х годов XX в. первым предложил стройную и логичную классификацию мер административного принуждения, ставшую уже во многом классической. По мнению ученого, к мерам административного принуждения относятся:

---

[1] См.: Гессен В.М. Административное право. Популярные лекции для самообразования. СПб., 1903. – С. 23.

[2] См.: Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2016. С. 26.

– административно-предупредительные меры, применяемые в целях предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан;

– административно-пресекательные меры, применяемые в целях прекращения противоправных действий и их негативных последствий;

– меры административно-процессуального обеспечения, применяемые в целях установления обстоятельств административного правонарушения, личности виновного и получения доказательств по делу;

– меры административной ответственности (административные наказания), применяемые в целях предупреждения совершения новых правонарушений[1].

В теоретическом отношении важность и значимость административного принуждения подтверждается еще и тем, что разделы, главы или параграфы, ему посвященные, в большом объеме содержатся во всех сколько-нибудь известных учебниках и учебных пособиях по административному праву[2].

Очевидно, что административное принуждение не абстрактно. Оно имеет внешнее проявление в виде предусмотренных законом мер, которые вправе применять только уполномоченные на то, опять же законом, органы публичной власти и их должностные лица. Поэтому правильная и научно обоснованная классификация этих мер исключительно важна. Добавим также, что виды принудительных мер в различных отраслях права и функции, которые выполняют меры принуждения, различны.

Административное принуждение, как часть государственного принуждения, должно применяться строго дозировано и только в тех случаях, когда без его применения защитить интересы личности и общественные интересы не получается, а значит, обойтись без принуждения нельзя. При этом автор настоящего исследования придерживается в данном случае либеральной модели, предложенной видным австрийским экономистом и философом Ф. фон Хайеком (1899–1992 гг.). По мысли данного ученого, задача правительства – создать условия, в которых индивиды и группы могут успешно преследовать свои

[1] См.: Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С. 60.

[2] См.: Административное право / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 289.

интересы. Иногда правительство должно пользоваться своим правом на принуждение, чтобы собрать средства для тех служб, которые рынок по той или иной причине обеспечить не может. Но принуждение оправдано лишь тогда, когда необходимо создать рамки, в которых можно использовать свои способности и знания для собственных целей, при условии, что наши действия не нарушают столь же защищенной сферы других[1].

Таким образом, применение принуждения объективно оправдано, оно создает условия для беспрепятственной реализации прав личности, предусмотренных законом.

Существо административного принуждения, справедливо отмечает В.М. Манохин, состоит в применении установленных государством административных обязательных мер[2]. Добавим, что применение этих мер происходит независимо от воли, а нередко и вопреки воле того лица, в отношении которого это происходит. Степень применения принуждения обуславливается тем, насколько исполнение закона встречает сопротивление со стороны граждан. Чем меньше сопротивление, тем меньше и принуждение[3]. Сами по себе эти меры не однородны. В науке административного права высказывались различные точки зрения относительно классификации мер административного принуждения. Специально анализировать их, учитывая тематику настоящей работы, вряд ли стоит. Автор придерживается устоявшейся и выдержавшей проверку временем классификации мер административного принуждения по четырем видам. Меры административного принуждения делятся по своим целям, способам обеспечения правопорядка и основаниям их применения на административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры административной ответственности[4].

Выбор меры административного принуждения конкретного вида зависит от характера коррупционного правонарушения в социальной

---

[1] Право, законодательство и свобода. Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Фридрих Август фон Хайек. М., 2006. С. 461.

[2] См.: Манохин В.М. Административное право России. Саратов, 2010. С. 99.

[3] См.: Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1904. С. 182.

[4] См.: Административное право России : курс лекций / К.С. Бельский и др. / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 398.

сфере. Правонарушения эти различны. Анализ правоприменительной практики позволяет сгруппировать их в три обособленные группы. Во-первых, это коррупционные правонарушения общего характера, которые хотя и совершаются в социальной сфере, но могли бы совершаться и в сфере транспорта, строительства или промышленного производства. Эти правонарушения основаны на неправомерном осуществлении исполнительно-распорядительных полномочий должностными лицами, осуществляющими руководство органами и учреждениями социальной сферы либо их структурными подразделениями, и сопровождаются, как правило, получением взяток в крупном размере. В качестве иллюстраций можно привести несколько достаточно громких уголовных дел последних лет, в отношении фигурантов которых уже состоялись обвинительные приговоры суда.

Административно-правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в органах исполнительной власти Российской Федерации

М.М. Поляков[1]

Противодействие коррупции, осуществляемое в Российской Федерации, связано с применением различных административно-правовых форм и методов. Отдельно стоит отметить антикоррупционный мониторинг, позволявший оценить результаты работы органов исполнительной власти по предупреждению и пресечению коррупционных отношений, а также скорректировать государственные планы и программы по противодействию коррупции.

Мониторинг (от англ. *monitor* – контролировать, проверять) – это: 1) наблюдение, оценка и прогноз состояния окружающей среды в связи с хозяйственной деятельностью человека; 2) систематическое наблюдение за каким-нибудь процессом с целью фиксировать соответствие (или несоответствие) результатов этого процесса первоначальным предположениям[2]. Термин «мониторинг» широко распространён не только в административном праве, использование данной

---

[1] Доцент кафедры административного права и процесса Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) кандидат юридических наук, доцент. © *Поляков М.М., 2018.*

[2] Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М. : Из-во Эксмо. 2006. С. 500.

категории характерно для уголовного, налогового, таможенного и других отраслей российской правовой системы.

Развитие системы антикоррупционного мониторинга обусловлено как потребностями текущего этапа реализации национальной антикоррупционной программы, так и международными обязательствами Российской Федерации. Так, на 40 Пленарном заседании ГРЕКО в 2008 году России было предложено создание комплексной и объективной системы антикоррупционного мониторинга с обязательным участием гражданского общества, нацеленной на постоянное исследование уровня и масштабов коррупции, определение эффективности принимаемых государством мер в сфере противодействия коррупции и выработку дополнительных антикоррупционных механизмов и инструментов[1].

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[2] не закреплены правовые нормы, устанавливающие порядок проведения антикоррупционного мониторинга на федеральном уровне в органах исполнительной власти. Однако, законодательные нормы, регулирующие применение антикоррупционного мониторинга, действуют на уровне многих субъектов Российской Федерации. Например, в Архангельской области[3], Вологодской области[4], Калининградской области[5] и во многих других регионах.

В частности, в п. 1 ст. 9 Закона Республики Крым от 22 июля 2014 г. № 36-ЗРК «О противодействии коррупции»[6] (далее – Закон Республики Крым № 36-ЗРК) приводится следующее определение антикоррупционного мониторинга, под которым понимается наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также форм противодействия коррупции. В соответствии с п. 1 и 2 ст. 12 Закона Республики Крым № 36-ЗРК

---

[1] Стороженко И.В. О национальной системе антикоррупционного мониторинга // Мониторинг правоприменения. – 2013. – №1. – С. 4–5.

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1), ст. 6228.

[3] Ст. 10 Закона Архангельской области от 26 ноября 2008 г. № 626-31-ОЗ «О противодействии коррупции в Архангельской области» (с изм. доп.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов от 28 ноября 2008 г. № 31.

[4] Ст. 5 Закона Вологодской области от 9 июля 2009 г. № 2054-ОЗ «О противодействии коррупции в Вологодской области» (с изм. доп.) // Красный Север. № 80 от 18 июля 2009 г.

[5] Ст. 9 Закона Калининградской области от 26 мая 2017 г. № 73 «О противодействии коррупции в Калининградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.06.2017.

[6] Крымские известия от 31 июля 2014 г. № 152.

антикоррупционный мониторинг проводится в целях реализации республиканской целевой программы по противодействию коррупции (учет коррупционных правонарушений, анализ документов, проведение исследований, опросы, эксперименты, обработка, оценка и анализ данных о проявлениях коррупции), а также в целях обеспечения оценки эффективности реализации антикоррупционной деятельности (наблюдение за результатами применения мер предупреждения, пресечения и ответственности за коррупционные правонарушения, мер возмещения причиненного такими правонарушениями вреда, анализа и оценки полученных в результате такого наблюдения данных, разработки прогнозов будущего состояния и тенденций развития ситуации в сфере противодействия коррупции).

Похожие формулировки закреплены и в законах других субъектов России. К примеру, в п. 1 ст. 8 Закона Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге»[1] антикоррупционный мониторинг включает в себя мониторинг проявлений коррупции, коррупциогенных факторов и мер антикоррупционной политики. В абз. 1 п. 1 ст. 8 Закона Новгородской области «О реализации федеральных законов о противодействии коррупции на территории Новгородской области»[2] указано, что антикоррупционный мониторинг непосредственно включает мониторинг коррупции, коррупционных факторов и мер по предупреждению коррупции.

Согласно региональному законодательству, антикоррупционный мониторинг осуществляется преимущественно высшими органами государственной власти субъекта РФ (главой субъекта, правительством) либо иным специально уполномоченным органом. В соответствии с п. 4 ст. 11 Закона Нижегородской области «О противодействии коррупции в Нижегородской области»[3] решение о проведении антикоррупционного мониторинга принимается Губернатором Нижегородской области или Законодательным Собранием Нижегородской области.

---

[1] Закон Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 674-122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» (с изм. и доп.) // Санкт-Петербургские ведомости. № 224. 28.11.2008.

[2] Закон Новгородской области от 31 августа 2009 г. № 595-ОЗ «О реализации федеральных законов о противодействии коррупции на территории Новгородской области» (с изм. и доп.) // Новгородские ведомости от 5 сентября 2009 г. № 29.

[3] Закон Нижегородской области от 07.03.2008 г. № 20-З «О противодействии коррупции в Нижегородской области» (с изм. и доп.) // Нижегородские новости. 20.03.2008. № 51 (3943).

Положения о порядке проведения антикоррупционного мониторинга утверждаются главами субъектов РФ, либо высшими органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ. Так, порядок проведения антикоррупционного мониторинга во Владимирской области регулируется соответствующим постановлением администрации области[1]. Субъектами антикоррупционного мониторинга во Владимирской области являются органы государственной власти области, государственные органы области, органы местного самоуправления области. Процедура проведения антикоррупционного мониторинга включает в себя:

– сбор, обработку и систематизацию информации об уровне коррупции на территории области и эффективности мер по противодействию коррупции;

– анализ и оценку полученной информации;

– разработку предложений по совершенствованию системы профилактики коррупции, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, усилению работы на отдельных ее направлениях, актуализации региональных программ (планов) противодействия коррупции.

Результаты антикоррупционного мониторинга публикуются в открытых источниках, в том числе и на официальных интернет-порталах органов исполнительной власти[2].

По мнению автора, на федеральном уровне необходимо внести изменения в федеральный закон о противодействии коррупции, включив в его содержание отдельную статью, регулирующую содержание антикоррупционного мониторинга. Кроме того, на уровне Президента РФ или Правительства РФ важно принять соответствующее положение о порядке проведения антикоррупционного мониторинга. Тем самым нужно устранить существующий пробел на федеральном уровне, связанный с правовым регулированием данного направления антикоррупционной политики в Российской Федерации.

---

[1] Постановление администрации Владимирской области от 12 мая 2017 г. № 404 «О порядке проведения антикоррупционного мониторинга во Владимирской области» // СПС «Гарант»

[2] См.: Сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области в 2016 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Нижегородской области. URL: https://government-nnov.ru/?id=194552 (дата обращения: 30.10.2018 г.).

Административно-правовое противодействие передаче запрещенных предметов осужденным с использованием беспилотных летательных аппаратов

В.А. Поникаров[1]

В настоящее время в научной литературе по административно-правовой тематике недостаточно полно рассмотрены вопросы, связанные с административно-правовым противодействием передаче запрещенных предметов осужденным с использованием беспилотных летательных аппаратов. Кроме того, в современной научной литературе недостаточно обобщена практика применения беспилотных летательных аппаратов с видео носителями. Помимо этого, действующее российское законодательство, регламентирующее противодействие передаче запрещенных предметов осужденным с использованием беспилотных летательных аппаратов сопровождается многочисленными противоречиями.

Следует сказать, что до сих пор нет должного правового регламента приобретения и использования БПЛА в воздушном пространстве Российской Федерации.

Основными нормативными актами, регламентирующие использование БПЛА является: 1) Воздушный кодекс РФ; 2) Постановление Правительства РФ от 11 марта 2010 г. № 138 «Об утверждении федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации».

Так, например, указанный кодекс определяет, что беспилотное воздушное судно – судно, управляемое, контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот), а пункт 2 указанных выше Правил дает определение или понятие «беспилотного летательного аппарата».

Беспилотный летательный аппарат – летательный аппарат, выполняющий полет без пилота (экипажа) на борту и управляемый в полете автоматически, оператором с наземного пункта управления или сочетанием указанных способов.

---

[1] Профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России доктор юридических наук, доцент. © *Поникаров В.А., 2018.*

Следует отметить, что в 2016 году были приняты поправки к Воздушному кодексу РФ и с июля 2017 года введена обязательная регистрация так называемых «Дронов».

В соответствии с пунктом 3.2 статьи 33 Воздушного кодекса РФ БПЛА с максимальной взлетной массой от 250 грамм до 30 килограмм подлежат учету в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В настоящее время разработан только проект Постановления Правительства РФ утверждающий порядок учета БПЛА.

Таким образом, высший орган исполнительной власти России еще не принял правил учета и регистрации БПЛА (Дронов).

В соответствии с Положением о Министерстве транспорта РФ, Постановкой БПЛА на учет занимается Минтранс России. Однако данное министерство, в настоящий момент, не производит постановку на учет беспилотных летательных аппаратов, так как, во-первых, отсутствует Постановление Правительства РФ, устанавливающая Правила учета и регистрации Дронов, во-вторых, отсутствуют процедуры сертификации БПЛА, без которой учет, в принципе, невозможен, а в-третьих, не налажена система мониторинга воздушного пространства.

Применение БПЛА с видео другими технологиями (стерео звуковыми) представляют большую угрозу для установленного порядка управления исправительными учреждениями и следственными изоляторами.

БПЛА с видео и телекоммуникационными технологиями могут быть использованы в следующих целях:

1) разведки и доразведки охраняемых объектов УИС (например, мест расположений объектов ИУ; ограждений; технических средств охраны и надзора; несение службы сотрудниками дежурных смен и караулов; изучение территории для побега; организация пропускного режима в учреждения УИС);

2) незаконная передача осужденным запрещенных предметов;

3) незаконная передача с охраняемого объекта (корреспонденции);

4) порча имущества ИК, СИЗО (например, уничтожение камеры наблюдения);

5) отвлекающий маневр (прикрытие для совершения побега);

6) совершение террористического акта.

Таким образом, БПЛА, является эффективным способом для доставки груза на территорию учреждения ФСИН России по сравнению с другими средствами забросов (рогатки, пневматические мортиры, арбалеты и т.п.). Это связано с рядом их преимуществ:

во-первых, большая дистанция полета БПЛА обеспечивает безопасность оператора (оператор может управлять лета тельным аппаратом от 300 до 5000 тысяч метров от исправительной колонии);

во-вторых, незаметность подлета к объекту, особенно в ночных условиях; в-третьих, высокая точность сброса доставляемого груза.

Если ранее доставка груза на территории учреждений УИС составляла примерно от 5 до 15 %, то с помощью БПЛА данная доставка на много выросла.

Примерно начиная с 2016 года (по крайней мере, на территории Рязанской области), стала поступать информация от учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) об использовании БПЛА для доставки на территории учреждений средств мобильной связи, наркотических средств и других запрещающихся средств.

Заметим, что НИИ ФСИН России проводил исследование, которые показали, что в дневных условиях дальность визуального обнаружения БПЛА размерами 1,5×1,5 м составляет не более 60 метров. Звук полета БПЛА слышен на дальности до 70 метров. В ночных условиях БПЛА обнаруживается визуально, если он попадает в зону искусственного освещения исправительной колонии, СИЗО. В ходе проведенных экспериментов было установлено, что ночью при подъеме на высоту более 25–28 метров даже при фиксации звука от лопастей винтов увидеть БПЛА невозможно.

Меры административно-правового противодействия.

1. Одним из направлений противодействия применению БПЛА является

система радио-подавления, радио-блокирование каналов управления и навигации данных летательных аппаратов. В настоящее время в промышленности накоплен широкий теоретический и экспериментальный материал по борьбе с радиоуправляемыми авиационными средствами. В большинстве случаев указанные разработки велись в

интересах Министерства обороны России. Но в колонии не хватает таких технических средств.

2. Вследствие этого, что пока основной мерой (способом) противодействия, обнаружения и перехвата запрещенных предметов, доставляемых БПЛА, является патрулирование сотрудниками УИС основных и прилегающих (режимных) к колониям и следственным изоляторам (СИЗО) территорий. В этих мероприятиях, как правило, задействуют подразделения специального назначения уголовно-исполнительной системы. Данное средство противодействия использованию БПЛА с видео системой нельзя отнести к эффективным, в силу того, что дальность обнаружения БПЛА минимальна.

3. К мерам административно-правового противодействия следует отнести и применение специальных средств и огнестрельного оружия. До сих пор не определена зона воздушного поражения целей, летящих по воздуху над территорией колонии.

4. К подобным мерам следует отнести и применение специального ружья (разработанное концерном «Калашников» глушила ружье «ступор»). Данное ружье сотрудником УИС (или сотрудником подразделения специального назначения тюремного ведомства) направляется на летательный аппарат, который, теряет каналы управления и совершает аварийную посадку. То есть само ружье (когда из него «стреляют») заглушает все каналы управления летательного аппарата. При этом сам БПЛА не уничтожается, а приземляется (делает вынужденную посадку).

Таким образом, его (то есть летательный аппарат) можно взять и посмотреть, что оператор собирался передавать осужденным с помощью данного летательного прибора? Какие конкретные предметы?

5. И, наконец, к мерам административно-правового противодействия БПЛА, оснащенных видео аппаратурой является применение мер ответственности[1].

Необходимо отметить, что должностное лицо УИС вправе реализовать на практике ст. 19.12 КоАП РФ за передачу либо попытку пе-

[1] См.: Поникаров В.А. Реализация административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (организационно-правовой анализ теории и практики) : монография. Рязань : Академия ФСИН России, 2008. С. 139–143.

редачи собственно *запрещенных законом предметов* лицам, содержащимся в учреждениях УИС.

Пункт 8 статьи 82 УИК закрепляет положение о том, что перечень вещей и предметов, которые осужденным запрещается иметь при себе, устанавливается правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений. Перечень запрещенных предметов, которыми не могут пользоваться осужденные граждане, содержится в Правилах внутреннего распорядка, утвержденных приказом Минюста России от 16 декабря 2016 г. № 295. Летательные аппараты отнесены к запрещенным предметам.

Передача либо попытка передачи любым способом лицам, содержащимся в учреждениях УИС, запрещенных предметов образуют *объективную сторону* состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.12 КоАП РФ.

Таким образом, постоянное совершенствование перечисленных мер будет способствовать противодействию передаче запрещенных предметов осужденным с использованием беспилотных летательных аппаратов.

Доказательства как элемент правоохранительной деятельности подразделений специального назначения учреждений и органов, выполняющих функции в сфере исполнения уголовных наказаний

С.В. Поникаров[1]

Сотрудники подразделений специального назначения имеют право собирать доказательства, как по административным, так и по уголовным делам.

Собирание доказательств является первичным компонентом процесса доказывания. Исследование законодательства позволяет нами заявить, что в зависимости от видов доказательств и содержания правовых норм, в правоохранительной деятельности подразделений специального назначения учреждений и органов, выполняющих функции

[1] Адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических кадров Академии ФСИН России, г. Рязань. © *Поникаров С.В., 2018.*

в сфере исполнения уголовных наказаний, нами выделяются следующие способы собирания доказательств:

1) методы собирания доказательств, которые закреплены материальными нормами; 2) технологии собирания доказательств, которые закреплены процессуальными нормами.

Способы собирания доказательств, которые закреплены материальными нормами, сосредоточены в Законе Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-I «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». К ним следует отнести: 1) досмотр и обыск осужденных (п. 6 ст. 14 Законе указанного выше закона); 2) фотографирование, звукозапись, видеозапись, (п. 7 ст. 14 вышеизложенного закона); 3) досмотр транспортных средств, проверку документов (п. 8 ст. 14 вышеизложенного закона); 4) использовать безвозмездно возможности средств массовой информации для собирания доказательств (п. 10 ст. 14 вышеуказанного закона); 5) проверку документов граждан и иных лиц (п. 6 ст. 14.1 Закона РФ). 6) предметы правонарушения.

Проанализируем теперь способы собирания доказательств, которые закреплены процессуальными нормами. К ним мы относим: 1) протоколы об административном задержании правонарушителя, а также иные протоколы, например, доставления (спецназовцы имеют право на задержание и доставление); 2) объяснение лица, в отношении которого ведется производство по делу; 3) показания специальных технических средств (например, видео регистратор при применении спецназовцем оружия, специальных средств, физической силы); 4) личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; 5) изъятие вещей и документов и другие.

Таким образом, указанные выше способы доказательств являются элементами правоохранительной деятельность подразделений специального назначения учреждений и органов, выполняющих функции в сфере исполнения уголовных наказаний.

Более того, доказывание в исследуемой сфере деятельности имеет свою материальную и процессуальную форму, которая является совокупностью нормативно установленных элементов, образующих процесс достижения объективной истины по уголовным и административным делам.

Сотрудники подразделений специального назначения, оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. В рамках производства по делу об административном правонарушении сотрудники подразделений специального назначения имеют право на административное задержание правонарушителя.

Такая компетенция регламентирована ведомственным нормативным актом, а именно приказом ФСИН России от 19 декабря 2013 г. № 780 «Об утверждении перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных осуществлять административное задержание».

Целью доказывания в правоохранительной деятельности подразделений специального назначения является установление истины по административным и уголовным делам. Заметим, что в теории доказывания по административным и уголовным делам отсутствует единый подход к установлению его содержания[1].

Так, например, УПК РФ закрепляет положении о том, что доказывание состоит в собирании, проверке и оценке доказательств в целях установления обстоятельств. К ним относятся: 1) событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления); 2) виновность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы; 3) обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого; 4) характер и размер вреда, причиненного преступлением; 6) смягчающие и отягчающие обстоятельства и другие.

Похожая статья существует и в КоАП РФ только она называется «оценка доказательств», а собственно правила оценки доказательств по административным делам в правоохранительной деятельности подразделений спецназа, недостаточно четко прописаны.

[1] Поникаров В.А., Павлова Л.В., Сенатова Е.В. Институт доказывания по делам об административных правонарушениях в правоохранительной деятельности исправительных учреждений и следственных изоляторов ФСИН России : монография. Рязань : Академия права и управления ФСИН, 2017. С. 180–184.

Предлагаем зафиксировать данные правила в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, например, в виде дополнения статьи 26.11 КоАП РФ, которая может выглядеть следующим образом:

«*Статья № Правила отметки доказательств.*

Каждое доказательство подлежит оценке с точки зрения объективности, всесторонности, законности, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в совокупности – достаточности для разрешения дела об административном правонарушении.

Итак, указанное дополнение будет способствовать обеспечению законности в области доказывания по административным делам в правоохранительной деятельности подразделений специального назначения. Следует отметить, что доказывание по административным делам осуществляется в правоохранительной деятельности подразделений спецназа на стадии возбуждения производства, после чего дело подлежит передаче на рассмотрение в суд.

Особенностью доказывания по делам в правоохранительной деятельности тюремных подразделений специального назначения, является разнообразие различных способов обнаружения, собирания и процессуального оформления доказательств. Заметим, что фактические данные об обстоятельствах совершения правонарушений в сфере правоохранительной деятельности тюремных подразделений спецназа, в основном, носят материальный характер.

Данные обстоятельства необходимо зафиксировать в конкретный документ (например, в протокол). Как только любые фактические данные об обстоятельствах совершения правонарушения будут внесены в указанный выше протокол, то они сразу приобретают процессуальную форму.

Таким образом, учитывая содержание доказательств целесообразно сделать следующие выводы:

1) доказывание является нормативно правовым, урегулированным видом правоохранительной деятельности подразделений специального назначения;

2) основным и обязательным субъектом доказывания являются сотрудники (инструктора) подразделений специального назначения пенитенциарной системы;

3) при собирании доказательств по административным и уголовным делам, применяются разнообразные процессуальные средств и способов обнаружения, собирания и процессуального оформления доказательств;

5) собирание доказательств рассматривается нами как вид правоохранительной деятельности подразделений специального назначения в тюремной системе России.

Для полноты и объективности информации понятийного аппарата доказательств выделим *характерные признаки* доказывания по уголовным и административным делам. Эти признаки определяют сущность доказательств как вида правоохранительной деятельности подразделений специального назначения в сфере исполнения уголовных наказаний.

Такими признаками являются: 1) специфика правоохранительной деятельности подразделений специального назначения по сбору доказательств; 2) специальное законодательство, связанное с собиранием доказательств; 3) факт, свидетельствующий наличие доказательств; 4) процесс, связанный с собиранием, проверкой, оценкой любых фактических данных, осуществляемый сотрудниками тюремного спецназа; 5) материальные и процессуальные формы закрепления доказательств.

Интеграция характерных признаков позволяет сформулировать определение доказательства как элемента правоохранительной деятельности подразделений специального назначения учреждений и органов, выполняющих функции в сфере исполнения уголовных наказаний, под которым следует понимать деятельность, связанная с собиранием доказательств, осуществляемая сотрудниками подразделений спецназа и направленная на установление фактических обстоятельств по конкретному делу.

Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях

О.М. Попович[1]

Институты доказательств и доказывания занимают центральное место в теории юридического процесса в целом, административного процесса, в частности, и в производстве по делам об административных правонарушениях, в особенности.

Институты доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях предполагают единство материальных и процессуальных норм права. Рассмотреть дело об административном правонарушении по существу означает, что орган административной юрисдикции полно, точно и объективно устанавливает доказательства по делу, применяет нормы материального права к конкретной ситуации, тем самым осуществляя доказывание, и выносит от имени государства на основании процессуальных норм права законное решение.

В науке административного права проблемным остается соотношение источников и видов доказательств. Так, существует неоднозначная оценка доказательств, полученных с помощью научно-технических средств, в частности электронных документов, имеющих специфические особенности носителя информации и специфические способы ее воспроизведения.

Административно-юрисдикционная деятельность включает в себя установление фактических обстоятельств дела об административном правонарушении, выбор и анализ норм права, решение дела. Первый и последний элементы невозможно себе представить без доказывания – процесса установления объективной истины по делу, содержанием которого является собирание, исследование, оценка и использование доказательств.

Круг обстоятельств, подлежащих выяснению по конкретному делу об административном правонарушении, определяет предмет доказывания. Правоприменитель должен уметь правильно определить предмет доказывания. Чрезмерное его расширение ведет к тому, что

---

[1] Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Попович О.М., 2018.*

большие усилия тратятся на установление обстоятельств, не влияющих на исход дела. Напротив, неоправданное сужение предмета доказывания приводит к неполноте и односторонности разбирательства, в результате чего существенные для дела обстоятельства остаются не установленными. И то и другое отрицательно сказывается на производстве по делу[1].

В соответствии с ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В теории доказательств, доказательства рассматриваются как средства получения судом верного знания о фактах, имеющих значение по делу; сведения о фактах, обладающие свойством относимости, способные прямо или косвенно подтвердить имеющие значение для правильного разрешения судебного дела факты, выраженные в предусмотренной законом процессуальной форме, полученные и исследованные в строго установленном процессуальным законом порядке[2].

Доказательства имеют двойственный характер, во-первых, это доказательственные факты, во-вторых, источники доказательств. Основываясь на таком тезисе, М.К. Треушников выделяет три составляющих доказательств, характеризующих их правовую природу: содержание, т. е. информацию об искомых фактах, обладающую свойством относимости; процессуальную форму, т. е. носителя информации и способ ее доведения до суда; определенный процессуальный порядок получения и исследования доказательственной информации[3].

Доказательства выполняют три функции. Первая функция – доказательства выступают как средство организации действий по доказыванию, занимая в структуре доказывания промежуточное звено между целью и результатом познавательной деятельности, т.е. накопление информации. Вторая функция – отражательно-информационная.

---

[1] Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. М., 2005. С. 48.
[2] См.: Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 2004. С. 73.
[3] См.: Там же. С. 79.

Сведения о фактах используются в производстве по делу для достижения истины вследствие того, что они воспроизводят факты реальной действительности, являются их отражением. Третья функция – удостоверительная, т.е. обоснования выводов правоприменителя в постановлении по делу[1].

В производстве по ряду дел об административных правонарушениях большое значение имеет заключение эксперта. По результатам исследования вещественных доказательств, документов, фотографий, кино– и видеозаписей эксперт дает заключение в письменной форме и от своего имени. Различают категорические (положительные и отрицательные) и вероятные выводы. Эксперт не должен давать ответы на вопросы, выходящие за пределы его специальных знаний, и имеет право отказаться от дачи заключения по этому основанию, а также, если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения. Дача экспертом заведомо ложного заключения образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.9 КоАП РФ. В то же время, заключение эксперта не является обязательным для судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, однако несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано.

Участие в производстве по делу об административном правонарушении специалиста ограничивается участием в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств. Однако исполнение им указанных обязанностей сопровождается дачей пояснений, заявлений и замечаний по поводу совершаемых им действий. Пояснения, заявления и замечания специалиста подлежат занесению в протокол осуществления соответствующего процессуального действия и удостоверяются его подписью, после чего могут рассматриваться в качестве доказательств.

Основными и, порой, единственными источниками доказательств по делам об административных правонарушениях выступают протоколы, предусмотренные КоАП РФ: о доставлении, об административном задержании, о личном досмотре, досмотре вещей, находившихся при физическом лице, об осмотре принадлежащих юридическому ли-

[1] См.: Молчанов В.В. Собирание доказательств в гражданском процессе. М., 1991. С. 13.

цу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, о досмотре транспортного средства, об изъятии вещей и документов, об отстранении от управления транспортным средством, о направлении на медицинское освидетельствование, о задержании транспортного средства, запрещении его эксплуатации и, главное, об административном правонарушении.

Доказательственную силу имеют не сами протоколы, а фактические данные, на основании которых возможно установление события административного правонарушения, виновности лица, привлекаемого к административной ответственности и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, зафиксированные в соответствующих протоколах. Поэтому правильное и полное оформление протоколов – необходимое условие для правильного и своевременного рассмотрения дела.

Особое положение в числе источников доказательств занимают показания специальных технических средств. В качестве специальных технических средств могут использоваться измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку. На измерительные приборы, допущенные к использованию в качестве специальных технических средств, наносятся заводские номера и пломбы.

В последнее время все более широкое распространение получают различные фотодокументирующие комплексы, автоматически реагирующие на правонарушение. Показания таких приборов фиксируются в виде аналоговых или цифровых отпечатков. В литературе по административно-процессуальному праву дискуссионным остается вопрос о том, к какому виду источников доказательств можно отнести такие отпечатки – к документам или к показаниям специальных технических средств. Вероятно, это все же документы, содержащие информацию о показаниях.

Значение доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях в практической деятельности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, зачастую недооценивается, что ведет к многочисленным нарушениям прав граждан, к необос-

нованному привлечению их к административной ответственности либо приводит к уходу правонарушителя от ответственности.

Понимание значения доказательств, знание правил и принципов их обнаружения, закрепления, исследования и оценки, умение правильно использовать доказательства, определять предмет доказывания позволяет повысить эффективность производства по делам об административных правонарушениях, достижения целей административного наказания (общей и частной превенции).

Основные элементы административно-правового статуса государственных служащих

Ю.И. Попугаев[1]

Этимологическое значение слова «статус» определяется от латинского «status», то есть положение, состояние. Соответственно статус субъекта в социальном понимании характеризует его положение в обществе. Правовой статус (legal status) как урегулированное правовыми нормами положение субъекта в обществе отражает совокупность юридически закрепленных (легальных) компонентов, отражающих взаимоотношения субъекта с другими субъектами, и проявляющихся в виде прав, различных правовых возможностей, обязанностей, ответственности.

В соответствии с российским законодательством о государственной службе[2] государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий обязанности по должности государственной службы за денежное вознаграждение. Государственная должность при этом определяется как должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленным кругом обя-

---

[1] Профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Попугаев Ю.И., 2018.*

[2] См.: Федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

занностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Таким образом, претендовать на замещение должностей государственного служащего могут только граждане Российской Федерации. В этой связи ключевыми составляющими юридической характеристики правового статуса государственного служащего в нашей стране являются конституционно-правовая характеристика статуса российского гражданина в целом, характеристика статуса работника в соответствии с трудовым законодательством и характеристика основанного на законодательстве о государственной службе государственно-служебного статуса гражданина.

Правовой статус государственного служащего представляет собой совокупность закрепленных нормами права обязанностей, ограничений и прав, которыми он обладает в связи с осуществлением служебной деятельности. При этом правовой статус госслужащего отражает особенности отношений, во-первых, между госслужащим и государственным органом (внутриорганизационные отношения) и, во-вторых, между госслужащим и другими субъектами в связи с осуществлением им своих должностных полномочий (внешние государственно-служебные отношения)[1].

Административно-правовой статус государственного гражданского служащего в самом общем виде определяется как урегулированная нормами административного права совокупность предоставленных ему прав и возложенных на него обязанностей, поощрений, запретов, ограничений и мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, а также за нарушение запретов и ограничений, связанных с гражданской службой[2].

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (пункт 4 ст. 10) содержит норму следующего содержания: «Правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъек-

---

[1] См.: Новоселова Н.В. Обязанности и права государственного служащего : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 7.

[2] Марьян А.В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации. М., 2006. С. 79.

та Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров, устанавливается специальным федеральным законом о виде государственной службы».

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает следующие составляющие правового статуса гражданского служащего: права, основные обязанности, ограничения и запреты, требования к служебному поведению, порядок урегулирования конфликта интересов, обязанность предоставлять сведения о доходах (расходах), имуществе и обязательствах имущественного характера.

Заслуживает внимания определение государственного служащего, основанное на характеристике его правового положения и основных признаков, присущих рассматриваемой категории субъектов административного права, сформулированное Ю.Н. Стариловым. Оно состоит в том, что госслужащим является гражданин РФ, занимающий в установленном законодательством порядке включенную в штат должность в структуре исполнительной, законодательной и судебной власти, имеющий классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, заключивший с государственным органом служебный контракт (принявший присягу на верность России), осуществляющий от имени государства предоставленные ему функции и полномочия, получающий соответствующее денежное содержание и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус. Правовой статус госслужащего характеризует главные черты самой сущности (содержание) государственно-служебных правоотношений[1].

В рамках государственной службы иных видов применительно к службе в органах внутренних дел (полиции) Федеральными законами от 11 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и 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») предусмотрены следующие основные структурные элементы понятия «правовой статус (правовое положение) сотрудников органов внутренних дел (поли-

[1] Подробнее см.: Общее административное право : учебник: в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю.Н. Старилова. – 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2017. С. 396-402.

ции)»: права сотрудников и их основные обязанности; требования к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; ограничения и запреты, связанные со службой; ответственность сотрудников ОВД; гарантии их правовой и социальной защиты; наличие форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия сотрудников ОВД (статьи 11, 12, 13, 14, 15 и 16 закона «О службе в ОВД)[1]. Сотрудником органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению федеральной государственной службы в ОВД в должности рядового или начальствующего состава, которому в установленном законом порядке присвоено соответствующее специальное звание. При этом его правовой статус можно определить как совокупность нормативно закрепленных прав, обязанностей, требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, ограничений и запретов, мер ответственности, гарантий правовой и социальной защиты и необходимых атрибутов в виде форменной одежды, знаков различия (специальных званий) и ведомственных знаков отличия.

Итак, анализ сложившихся в теории взглядов на структуру статуса субъекта права, обобщение точек зрения специалистов, разрабатывающих проблемы служебного права, отдельных положений нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной гражданской службы, военной службы, а также государственной службы иных видов позволяет сделать вывод о том, что к основным элементам административно-правового статуса государственных служащих относятся:

– права и обязанности государственных служащих;

– ограничения и запреты, связанные с государственной службой;

– требования к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

---

[1] Описание форменной одежды и знаков различия по специальным званиям сотрудников органов внутренних дел утверждены Постановлением Правительства РФ от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 43, ст. 6072, а правила ношения форменной одежды и ведомственных знаков отличия – Приказом МВД России от 26 июля 2013 г. № 575 «Об утверждении Правил ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия // Российская газета. – 2013. – № 226.

– юридическая ответственность государственных служащих;

– социально-правовая защита государственных служащих, в том числе гарантии, предоставляемые госслужащим в связи с их деятельностью.

О юридической ответственности государственных служащих и ее особенностях применительно к сотрудникам органов внутренних дел

Ю.И. Попугаев[1]***,***
Г.В. Борисов[2]

Юридическая ответственность, являясь одной из фундаментальных категорий деликтного права, не имеет нормативно оформленного определения. В самом общем виде она может быть представлена как предусмотренное нормами права правовое последствие совершения деликта, заключающееся в возложении на правонарушителя обязанности претерпеть в связи с его совершением определенные правоограничения (лишения, обременения). Традиционно выделяют такие разновидности юридической ответственности как гражданско-правовая, административная, уголовная, дисциплинарная, материальная.

Государственные служащие (служащие) в зависимости от характера, тяжести и последствий содеянного привлекаются к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Кроме того, в связи с причинением в результате виновного противоправного деяния государственному органу материального ущерба государственный служащий может быть подвергнут и материальной ответственности.

Что касается гражданско-правовой ответственности, то этот вид юридической ответственности не характерен для такой категории субъектов, как государственные служащие (служащие), поскольку вред, причиненный физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий должностных лиц государственных органов,

---

[1] Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Попугаев Ю.И., 2018.*

[2] Курсант МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Борисов Г.В., 2018.*

возмещается за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования [1]. Вместе с тем, в соответствии со статьей 1081 ГК РФ Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда, причиненного должностным лицом органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда, имеют право регресса к этому лицу, если его вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу.

Наиболее распространенным видом ответственности на государственной службе является *дисциплинарная*. Она урегулирована нормами административного и административно-процессуального права[2], является для государственного служащего (военнослужащего, сотрудника, служащего) неблагоприятным правовым последствием в виде обязанности претерпеть в установленном порядке определенные правоограничения и лишения, связанные с совершением им дисциплинарного проступка. Совершение дисциплинарного проступка является основанием и обязанностью для субъекта дисциплинарной власти налагать в отношении государственных служащих дисциплинарные взыскания. Акт о наложении дисциплинарного взыскания объявляется государственному служащему под расписку. Государственный служащий считается не подвергавшимся дисциплинарной ответственности, если в течение года он не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. В течение срока действия дисциплинарного взыскания государственный служащий не поощряется, за исключением снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

К дисциплинарным взысканиям государственных гражданских служащих относятся: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности; увольнение с государственной гражданской службы за грубое

---

[1] Статья 1069 Гражданского кодекса РФ (часть вторая) – Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5, ст. 410, 411.

[2] См.: Федеральные законы: от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста», от 27 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации и др.

нарушение должностных обязанностей[1].

Административная ответственность является для государственного служащего (военнослужащего, сотрудника) предусмотренным нормами административно-деликтного права правовым последствием совершения им административного правонарушения. Административно-деликтное законодательство предусматривает административную ответственность государственных служащих в качестве должностного лица. Основанием для привлечения должностного лица к административной ответственности является совершение им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ).

Российское уголовное законодательство предусматривает *уголовную* ответственность за преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (ст. ст. 285–293 УК РФ).

Действующее административное законодательство не содержит правовых норм о материальной ответственности государственных служащих. Этот пробел восполняется в порядке субсидиарности нормами трудового законодательства о материальной ответственности.

Правовая ответственность военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов имеет ряд особенностей, обусловленных спецификой данной категории госслужащих. Большинство вопросов, связанных с привлечением их к дисциплинарной ответственности, регламентируется специальными федеральными законами, дисциплинарными уставами и положениями о прохождении службы в отдельных государственных органах, а также ведомственными нормативными правовыми актами[2].

---

[1] К грубым нарушениям должностных обязанностей законодательство о госслужбе относит: неоднократное неисполнение без уважительных причин должностных обязанностей служащим, имеющим дисциплинарное взыскание; отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня (прогул); появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение сведений, составляющих государственную или иную тайну; совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения его; принятие служащим категории «руководители» необоснованного решения, повлекшего нанесение ущерба государственному имуществу и др.

[2] Применительно к сотрудникам ОВД следует выделить главу 7 ФЗ «О службе в ОВД», главу 6 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377, приказы МВД России от 6 мая 2013 г. № 241 «О некоторых вопросах применения мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий в органах внутренних дел Российской Федерации» и от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Следует отметить, что совершение отдельными сотрудниками органов внутренних дел различного рода правонарушений существенным образом сказывается на снижении авторитета ОВД в целом и формирует особо негативное отношение к ним граждан. И это понятно, поскольку сама деятельность ОВД связана с противодействием основному массиву правонарушений (как преступлений, так и административных правонарушений).

За нарушения служебной дисциплины, равно как и за недостойное поведение вне службы, на сотрудников в соответствии с законодательством о службе в ОВД налагаются такие дисциплинарные взыскания, как замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность, увольнение со службы[1].

За совершение административного правонарушения сотрудник несет дисциплинарную ответственность в соответствии с законом «О службе в ОВД» и другими нормативными правовыми актами за исключением административных правонарушений, за совершение которых он подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии со статьей 2.5 КоАП РФ[2].

За совершение преступлений, связанных с государственно-служебной деятельностью, сотрудник органов внутренних дел несет уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, выступая обычно в качестве специального субъекта ответственности, наделенного полномочиями представителя власти (должностного лица).

---

[1] Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 50 ФЗ «О службе в ОВД» на курсантов (слушателей) образовательных организаций высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел могут налагаться: назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения), лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации, отчисление из образовательной организации.

[2] К административной ответственности сотрудник органов внутренних дел привлекается в соответствии со статьями 5.1–5.26, 5.45–5.52, 5.56, 6.3, 7.29–7.32, 7.32.1, главой 8, статьей 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), главой 12, статьей 14.9, частью 7 статьи 14.32, главами 15 и 16, статьями 17.3, 17.7–17.9, частями 1 и 3 статьи 17.14, статьями 17.15, 18.1–18.4, частями 2.1, 2.6 статьи 19.5, статьями 19.5.7, 19.7.2, частью 5 статьи 19.8, статьей 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) и частью 1 статьи 20.25.

Вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в гражданско-правовом порядке. В случае возмещения Российской Федерацией вреда, причиненного противоправными действиями (бездействием) сотрудника, МВД России имеет право обратного требования (регресса) к сотруднику в размере выплаченного возмещения, для чего может обратиться в суд от имени Российской Федерации с соответствующим исковым заявлением.

За ущерб, причиненный МВД России, его территориальному органу, подразделению полиции либо организации, входящей в систему МВД России, сотрудник полиции несет материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством (ст. 33 Федерального закона от 11.02. 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»).

Отдельные аспекты государственного управления в сфере миграции

И.В. Потапенкова[1]

Государственное управление представляет собой системно организованную деятельность исполнительной власти и иных субъектов, сочетающую исполнительно-распорядительные и иные формы организующего взаимодействия государства с управляемой подсистемой в целях упорядочения и комплексного социально-экономического развития общества.

В теории административного права ученые административисты, при определении понятия государственного управления выделяют такие характерные черты как: организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер, осуществляемой государством и его специальными органами (их должностными лицами) по практической реализации задач и функций государства. Ю.Н. Старилов считает, что государственное управление – это «целенаправлен-

[1] Заместитель начальника кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © *Потапенкова И.В., 2018.*

ная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства». Необходимо отметить, что в теории административного права существует два подхода к пониманию содержания государственного управления. Государственное управление в широком понимании, по мнению Ю.Н. Старилова, представляет собой «регулирующую деятельность государства в целом», а в узком понимании – «административную деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне, как Российской Федерации, так и ее субъектов».

По мнению Г.В. Атаманчука, государственное управление это – «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур, главным образом государственного аппарата, государственных органов) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу». В данном определение подчеркивается именно «воздействующий» характер сущности государственного управления, которое по нашему мнению осуществляется посредствам системы мер государственного принуждения.

Рассмотрим более детально, некоторые аспекты государственного управления в сфере миграции, воздействующим субъектом которого является Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Основными направлениями исполнительно-распорядительной деятельности МВД России по осуществлению государственного управления в сфере миграции являются:

– деятельность по предоставлению государственных услуг и выполнению государственных функций в сфере миграции;

– контрольно-надзорная деятельности за соблюдением законодательства Российской Федерации гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Понятие государственной услуги, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти определено в Федеральном законе от

27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и включает в себя – деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

На сегодняшний день, сфера оказания государственных услуг Министерством внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции в большей части ограничивается нормативными правовыми актами ведомственного характера (в большей своей части принятых ранее Федеральной миграционной службой России).

Общие правила и положения предоставления рассматриваемых услуг в сфере миграции, конкретизируются в административных регламентах, применительно к каждой конкретной услуге. Данные административные регламенты рассматривается в качестве процессуального акта, поскольку отражают процедуру предоставления услуги и стандарт ее предоставления.

Другое направление, характеризуется осуществлением федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции. Федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников.

Подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляют контроль и надзор за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их

труда в соответствие с трудовым законодательством. Контрольно-надзорная деятельность реализуется на основании действующего в настоящее время Приказа ФМС России, МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» и заключается:

– в выявление административных правонарушений и производстве по делам об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых предусмотрена главами 18, 19 и 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушения, в рамках своей компетенции;

– в подготовке и представлении решений:

1) об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации и не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность;

2) о депортации иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, а также о неразрешении (разрешении) въезда в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства (ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

– в проставление отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 26 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»);

– в исполнение решений о реадмиссии иностранных граждан или лиц без гражданства и временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответ-

ствии с международными договорами РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации;

– в осуществление в установленном порядке мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

Кроме того, отдельным направлением деятельности МВД России в сфере миграции следует выделить исполнение государственной функции в сфере гражданства. Подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляют следующие полномочия в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации: исполнение государственной функции по определению наличия гражданства Российской Федерации, приобретению и прекращению гражданства, согласованию или отклонению, либо отмене решений по вопросам гражданства, введению учетов лиц, изменивших гражданство. Данная государственная функция реализуется на основании Приказа ФМС России от 19 марта 2008 г. № 64 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации».

Следует отметить, что государственное управление в сфере миграции, субъектом которого является МВД России, осуществляется на основании правовых норм, закрепленных в различных отраслях права. К отраслям публичного права, характеризующим правоотношения, возникающие в сфере миграции, относятся: конституционное право (например, ст. 27 Конституции Российской Федерации), международное право (например, Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 16 сентября 1963 года, Международного пакта о гражданских и политических правах.), трудовое право (например, ст. 351.5 Трудового кодекса Российской Федерации), административное право (например, Глава 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), уголовное право (Уголовный кодекс Российской Федерации), налоговое право (например, ст. 85 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018 г.), семейное право (Се-

мейный кодекс Российской Федерации). Положения данных отраслей права, регламентирующие сферу миграции, собственно и составляют основу миграционного законодательства, так как в отдельную отрасль права, миграционное права, до настоящего времени не выделено.

Таким образом, следует отметить, что государственное управление в сфере миграции представляет собой целеполагающее, практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему органов исполнительной власти, например, МВД России) на общественные отношения в указанной сфере, регулируемые комплексом положений норм права, различной отраслевой принадлежности.

Актуальные вопросы совершенствования миграционного законодательства

А.С. Прудников[1]

Изучение практики показало, что в Российской Федерации сформирован обширный массив нормативных правовых актов, регулирующих миграционные отношения. Вместе с тем сложившаяся ситуация требует внедрения качественно новых механизмов для его совершенствования, в том числе основанных на использовании кодификационных способов систематизации законодательных и иных подзаконных актов.

Внешнеполитические факторы, способствующие реализации комплексного подхода к системной переработке миграционного законодательства, вытекают из международных обязательств Российской Федерации в рамках экономических (политических) союзов и соглашений о сотрудничестве. Речь идет о создании единого миграционного пространства и, как следствие, гармонизации миграционного законодательства в Союзном государстве, государствах – членах ЕАЭС, государствах – участниках СНГ.

В качестве условий кодификации необходимо признать субъективные обстоятельства, от которых зависит начало этой работы, кото-

[1] Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Прудников А.С., 2018.*

рые, прежде всего, связаны с волей законодателя и осознанием им потребности и необходимости данной деятельности[1].

Общей характерной чертой законодательства в сфере миграции в последние два десятилетия являются высокие темпы его развития. Причинами такого разнопланового развития послужили как внутренние, так и внешние факторы, влияющие на изменение основных векторов государственной миграционной политики.

Так, выступая на заседании Совета Безопасности Российской Федерации в марте 2016 года, Президент Российской Федерации одной из актуальных проблем обозначил проблему, связанную с повышением эффективности государственной миграционной политики в интересах национальной безопасности. По его словам, «от профессиональных, продуманных действий в этой сфере прямо зависит обеспечение общественной стабильности, межнационального мира и согласия в нашей стране»[2].

Очень важно отметить, что разрозненность норм законодательства в сфере миграции формирует в среде потенциальных мигрантов неопределенность в вопросах реализации своих иммиграционных отношений. Это также способствует развитию коммерческого сектора посредников, оказывающих «иммиграционные услуги» от юридического сопровождения процедур оформления въезда и пребывания (проживания) иностранных граждан, до откровенно противоправной деятельности, связанной с содействием заключению фиктивных браков с гражданами Российской Федерации.

Систематизация законодательства в сфере миграции посредством его кодификации осуществляется в целях создания открытой и эффективной государственной системы миграции в Российскую Федерацию.

Представляется, что в основу правового обеспечения иммиграционной системы должен быть положен единый кодифицированный акт, максимально доступный для комплексного восприятия иностран-

---

[1] В частности, на парламентских слушаниях в Государственной Думе и Совете Федерации неоднократно отмечалась необходимость совершенствования миграционного законодательства посредством кодификации. О целесообразности кодификации миграционного законодательства высказывалась научная общественность. На совершенствование и систематизацию миграционного законодательства неоднократно обращали внимание и общественные объединения переселенцев.

[2] Официальный сайт Президента Российской Федерации. Электронный ресурс: www.kremlin.ru

ными гражданами и лицами без гражданства форм и способов миграции, прохождения иммиграционных процедур, а также ответственности за нарушение законодательства в сфере миграции. В едином кодифицированном акте должны быть закреплены как основополагающие принципы, так и приоритеты иммиграции в Российскую Федерацию, права, обязанности и полномочия субъектов иммиграционных отношений. Консолидация в одном нормативном правовом акте статусных, а также иных материальных норм «иммиграционного» права позволит упростить механизм их применения (использования) полномочными субъектами реализации иммиграционной политики.

Очевидно, что совершенствование законодательного регулирования общественных отношений в сфере миграции должны быть решены как в целях обеспечения прав и свобод граждан, так и для повышения эффективности реализации государственной миграционной политики. При этом совершенствование правового регулирования в рассматриваемой сфере, может быть осуществлено по двум направлениям. Во-первых, за счет внесения изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Во-вторых, посредством проведения системной переработки миграционного законодательства, в основе которой должен лежать комплексный подход к его построению и юридико-техническому оформлению. Одним из способов такой систематизации является кодификация.

Эти обстоятельства свидетельствуют о потребности в кодификации миграционного законодательства. Именно кодификация даст определенную политическую установку на правотворческий процесс, осуществляемый законодательными органами государственной власти Российской Федерации, подзаконное правотворчество органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере миграции.

Одним из принципиально важных вопросов, помимо совершенствования законодательства в сфере миграции, которые предполагается разрешить в процессе кодификации является разделение материальных и процедурных норм, регулирующих миграционные отношения. Исключение процедурных норм из действующих законодательных актов в сфере миграции и перевод их в разряд подзаконных в формате нормативных правовых актов Правительства Российской Фе-

дерации, позволит в будущем быстро и эффективно осуществлять их коррекцию с учетом изменений иммиграционной ситуации в стране.

В заключении необходимо подчеркнуть, что одной из основных проблем обеспечения системного подхода в развитии миграционного законодательства является его трансформация в рамках имеющихся, не всегда адекватно соответствующих для данных целей по предмету регулирования правовых актов, что не в полной мере обеспечивает эффективность такого развития. В частности, соответствующей трансформации постоянно подвергается Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Исходя из своего названия, и по предмету правового регулирования данный Федеральный закон должен носить статусный характер, который проявляется в определении различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Вместе с тем, данный акт носит базовый характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию. Он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему. Однако постоянное насыщение содержания этого Федерального закона во многом приводит к разрушению его системных свойств, а также системных подходов к развитию миграционного законодательства в целом.

Особенности административно-правового статуса управления по организации контрольно-надзорной деятельности ГУМВ МВД России

Т.А. Прудникова[1]

Подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России на 1 января 2018 г. проведено свыше 430 тыс. мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства[2].

---

[1] Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя доктор юридических наук. © *Прудникова Т.А., 2018.*

[2] Официальный сайт ГУВМ МВД России. // www.mvd.ru

За пределы Российской Федерации в административном порядке выдворено более 19,7 тыс. иностранных граждан и наложено административных штрафов на общую сумму более 500 млн рублей.

Возбуждено более 5 тыс. уголовных дел, связанных с организацией незаконной миграции (по ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации[1], по ст. 322.2 УК РФ, по ст. 322.3 УК РФ), 18,3 тыс. уголовных дел по иным, выявленным в ходе операции преступлениям, в том числе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, с незаконным оборотом оружия, с незаконным пересечением государственной границы, экстремистской направленности и террористического характера. Выявлено полутора тыс. лиц, находящихся в розыске[2].

При пересечении Государственной границы Российской Федерации выявлено более 200 иностранных граждан с признаками, указывающими на возможность их склонения к террористической деятельности, вербовке или вовлечению в террористическую деятельность.

На 1 января 2018 г. составлено свыше 760 тыс. протоколов за административные правонарушения в сфере миграции (статьи 18.8-18.10, 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях из них сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России[3] – свыше 500 тыс., в том числе: по ст. 18.8 КоАП РФ; по ст. 18.9 КоАП РФ; по ст. 18.10 КоАП РФ.

В соответствии с Приказом ГУВМ МВД России от 31 августа 2016 г. № 10 «Об утверждении Положения об Управлении по организации контрольно-надзорной деятельности» Управление по организации контрольно-надзорной деятельности (УОКНД) (далее – Управление) является структурным подразделением Главного управления по вопросам миграции[4] Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции ГУВМ МВД России по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, реализации

[1] Далее – «УК РФ».
[2] Официальный сайт ГУВМ МВД России // www.mvd.ru.
[3] Далее – «ПВМ ТО МВД России».
[4] Далее – «ГУВМ МВД России».

международных договоров Российской Федерации о реадмиссии и по вопросам противодействия незаконной миграции.

Основными задачами Управления являются[1]:

– участие в формировании и реализации основных направлений государственной политики в сфере миграции;

– участие в совершенствовании нормативного правового обеспечения деятельности ГУВМ МВД России;

– обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– осуществление в пределах компетенции организации и координации деятельности территориальных органов МВД России по вопросам:

а) реализации мер по предупреждению, выявлению и пресечению незаконной миграции;

б) осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

в) производство по делам об административных правонарушениях;

г) реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии и по вопросам противодействия незаконной миграции;

д) организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики.

Основными функциями Управления являются[2]:

– осуществление в пределах компетенции оценки и прогнозированиям развития миграционной ситуации в Российской Федерации и за ее пределами, разработка предложений по ее регулированию;

– участие, в том числе и во взаимодействии со структурными подразделениями ГУВМ МВД России, подразделениями МВД России и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в реализации функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции,

[1] Приказ ГУВМ МВД России от 31 августа 2016 г. № 10 «Об утверждении Положения об Управлении по организации контрольно-надзорной деятельности».

[2] Там же.

организации иммиграционного контроля, разработке, совершенствовании и осуществлении мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

– организация в установленном порядке федеральных и межрегиональных оперативно-профилактических операций, и мероприятий по предупреждению и пресечению административных правонарушений, а также участие в организации профилактических мероприятий;

– подготовка проектов решений по комплексному использованию сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации для организации работы;

– подготовка предложений по совершенствованию правоприменительной практики органов внутренних дел Российской Федерации в области производства по делам об административных правонарушениях, повышению эффективности осуществления административно-процессуальных полномочий органов внутренних дел Российской Федерации (полиции);

– рассмотрение материалов по принятию (отмене) решений о неразрешении въезда иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее – «иностранные граждане») в Российскую Федерацию;

– рассмотрение материалов по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации;

– определение приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений;

– подготовка на основе проводимого анализа прогнозов изменения миграционной обстановки, проектов стратегических решений с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации;

– разработка предложений и проектов управленческих решений по формированию и реализации государственной политики, а также по совершенствованию форм и методов работы территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритетных мерах, направленных на упорядочение функционирования и оптимизацию выполнения ими задач в сфере миграции на основе сочетания человеческих ресурсов и потенциала современных автоматизирован-

ных информационно-телекоммуникационных технологий, технических средств;

– подготовка, утверждения и исполнения в соответствии с законодательством Российской Федерации решений о:

– сокращении срока пребывания иностранных граждан в Российской Федерации;

– депортации иностранных граждан;

– неразрешении/разрешении въезда иностранному гражданину в Российскую Федерацию.

К вопросу об экономико-математическом моделировании преступного поведения

С.А. Пузырев[1]

Экономические, социальные и политические преобразования, происходящие в Российской Федерации в последние годы, определяют как одну важнейших задач государства – выработку и реализацию эффективной политики национальной безопасности, основой которой является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств, обеспечение правопорядка и общественной безопасности. Достижение этой задачи невозможно без создания эффективной системы противодействия преступности, а также совершенствования деятельности органов внутренних дел.

В настоящее время существует большое количество работ криминологического, уголовного, социологического характера, в которых анализируются разнообразные причины преступности, изучаются способы борьбы с ней (теории противодействия). Вместе с тем, представляется, что в современном обществе нельзя недооценивать ведущей роли состояния экономики в объяснении причин преступности и существующих направлений борьбы с ней, которые, в свою очередь, предопределяют необходимость проведения экономико-математичес-

[1] Доцент кафедры экономической безопасности, финансов и экономического анализа МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат экономических наук. © *Пузырев С.А., 2018.*

кого моделирования преступного поведения и деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности.

Особенности исследуемой предметной области свидетельствуют, что основу подобного анализа должны составлять экономические законы, имеющие своими субъектами определенные события, или лица, конкретизируемые через специфические юридические термины: преступление, правонарушение, субъект преступления. Интерпретация этих законов и их применение в криминологической сфере приводят к появлению ряда таких новых понятий, как спрос на преступления, предложение преступлений, цена преступления, издержки преступления и т.п. Общие закономерности поведения человека в рыночной экономике, изучаемые экономической теорией, могут быть использованы и для описания механизмов преступного поведения, а также выработки государственной стратегии противодействия преступности, учитывающей экономические аспекты деятельности правоохранительных органов.

Как и любую другую экономическую теорию, экономический анализ проблем, связанных с преступностью, целесообразно осуществлять, опираясь на ряд гипотез или предположений. Среди гипотез, лежащих в основе теоретических построений, объясняющих действия экономических агентов в рыночной экономике, на первом месте находится гипотеза о *рациональности* (и разумности) их поведения[1].

Следуя логике экономической теории, можно рассматривать преступное поведение как один из вариантов человеческого поведения, а преступника – как человека, действующего рационально. С этой точки зрения его поведение сродни поведению покупателя, осуществляющего выбор между некоторым набором товаров или услуг, только в отличие от последнего, преступник сравнивает свое действие и его возможные последствия (последствия преступления), виды преступлений и другие важные для него позиции. Результатом этих сравнений будет являться конкретное совершенное преступление.

Представляется достаточно очевидным, что лицо, совершающее преступление, заранее не стремится быть задержанным и осужден-

[1] Интрилигатор М. Математические методы оптимизации и экономическая теория. М. : Прогресс, 1975. С. 39; Анденес И. Наказание и предупреждение преступлений. М. : Прогресс, 1979. С. 48.

ным. Поэтому человек, задумывающий преступление, должен предпринимать определенные шаги для того, чтобы избежать возможного ареста или снизить его вероятность, т.е. действовать в этом направлении вполне обдуманно. Соотнесение предстоящей выгоды от преступления, понимаемой в широком смысле (как материальная, так и моральная выгода), и его возможных издержек, производимое на стадии приготовления, свидетельствует о рациональности действий преступника[1].

Таким образом, рациональность действий преступника предполагает, что индивид совершит уголовно наказуемое деяние, если выгода от его осуществления превышает издержки, с ним связанные.

Выгода каждого конкретного преступления (или правонарушения) и его издержки в условиях усиливающейся криминализации общественной жизни и формирования рынка преступлений обусловливают тенденции развития спроса и предложения преступлений[2].

Категории спроса и предложения представляют основу экономического анализа преступного поведения. Применение этих категорий представляется вполне оправданным, если вспомнить, что преступное поведение рационально, а преступление чаще всего есть результат осознанного выбора между законной и незаконной деятельностью в пользу последней. Преступник является тем лицом, которое помогает (возможно, опосредованно) осуществить данный выбор, на личном примере демонстрирует его преимущества, привлекая в состав преступного сообщества новых членов. С этой точки зрения мы сравниваем преступников с продавцами, которые предлагают («рекламируют», «продают») альтернативный образ жизни – преступный. Оставшуюся часть общества (законопослушное население) можно рассматривать в качестве покупателя, на которого направлена указанная «реклама». Соглашение между продавцами и покупателями достигается, если обе стороны устраивает цена преступления.

Цена преступления для покупателя характеризует предполагаемые затраты, которые индивид может понести, совершая преступле-

---

[1] См. подробнее: Пузырев С.А. Экономико-математическое моделирование деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью : монография. М. : Издательство «Граница», 2015. С. 43.

[2] См. подробнее: Пузырев С.А. Экономико-математическое моделирование деятельности. Указ. сочинение. С. 45.

ние, или приобретая его результаты (например, в случае покупки украденных вещей). Цена преступления для продавца отражает предполагаемый доход, который может получить преступник в результате совершения преступления.

Взаимодействие продавцов и покупателей приводит к установлению на рынке рыночной цены преступления, которая может в ту или другую сторону отклоняться от индивидуальной цены каждого из участников сделки по купле-продаже.

Экономический анализ преступного поведения возможно проводить с помощью модели, основные элементы которой представлены в виде схемы, изображенной на рис. 1.

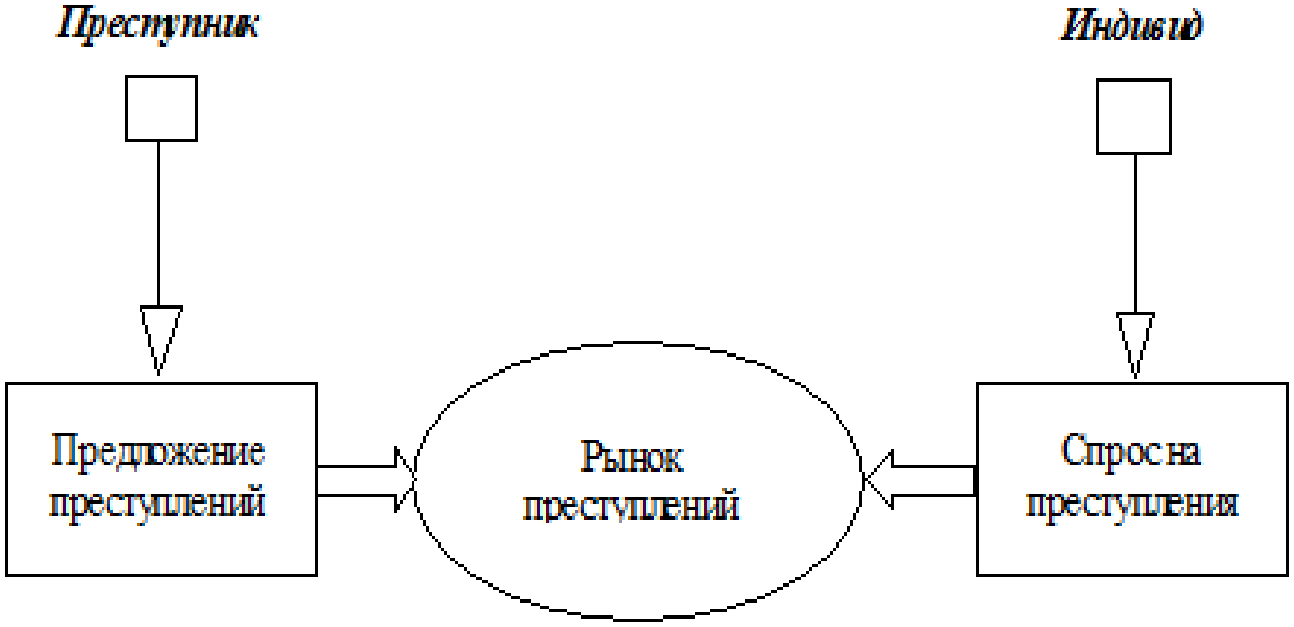


Рис. 1. Модель взаимодействия продавца и покупателя на рынке преступлений

Данная модель относится к простому случаю, когда предметом взаимодействия на рынке является один вид преступлений, например, квартирные кражи.

Под преступником необходимо понимать физическое лицо, совершившее преступление на текущий момент времени (непосредственный исполнитель), еще не задержанное в связи с этим преступлением и для которого преступное поведение является часто единственным способом поддержания соответствующего уровня благосостояния.

Под индивидом необходимо понимать физическое лицо, занимающееся легальной деятельностью, которое на текущий момент времени не подвержено уголовным или административным правоограни-

чениям, не совершавшее ранее преступлений или у которого снята (погашена) судимость, и которое рассматривает преступное поведение как один из возможных способов существования или повышения благосостояния.

Интересы покупателей на рынке преступлений находят свое отражение в кривой *совокупного спроса*, интересы продавцов – в кривой совокупного предложения[1].

Рассмотренная схема наглядно отражает первоначальный тезис о том, что экономический анализ проблем, связанных с преступностью, возможно осуществлять, опираясь на ряд гипотез или предположений. Несмотря на то, что преступник, совершающий противоправные и наказуемые деяния, рынок преступлений, спрос на преступления – не являются классическими категориями экономических взаимоотношений, возможно и тем более вполне обоснована необходимость и возможность использования правил рыночной экономики, изучаемых экономической теорией, для описания механизмов преступного поведения. Такой анализ с последующим моделированием взаимодействия субъектов преступной деятельности позволит органам государственной власти вырабатывать эффективную стратегию противодействия преступности, учитывающую как прогнозируемые тенденции ее развития, так и экономические аспекты функционирования сотрудников органов внутренних дел.

[1] См. подробнее: Горошко И.В., Пузырев С.А. Экономико-математическое моделирование процессов противодействия преступной деятельности // Экономика и менеджмент систем управления. – 2014. – Т. 14. № 4.1. – С. 162-170; Бурков В.Н., Горошко И.В., Пузырев С.А. Экономико-математические модели борьбы с преступной деятельностью // В сборнике: Теория активных систем : материалы международной научно-практической конференции / под общ. ред. В.Н. Буркова. М., 2014. С. 19–20.

Частые военные и охранные компании: особенности регламентации правового статуса в период вооруженных конфликтов

Ю.В. Пузырева[1]***,***
И.И. Котляров[2]

На пороге XXI в. возникало множество разного рода частных фирм, предлагающих государствам и крупным международным корпорациям за денежную плату военные и охранные услуги или непосредственно обученных и опытных лиц, способных применять силу и оружие. Участники вооруженных конфликтов все чаще привлекают подобного рода структуры для решения задач, традиционно выполняемых государственными органами безопасности или военными ведомствами.

Впервые термин «частная военная фирма» был введен в оборот Томом Спайсером, который в 1997 г. основал свою фирму по оказанию военных услуг. Родоначальниками таких структур являются США (на втором месте Великобритания). Именно эти государства начали раскрутку частных военных и охранных компаний (далее ЧВОК) по всему миру. Они активно создают такие организации, финансируют их через государственный заказ и используют в различных зонах вооруженного конфликта и постконфликтных ситуациях[3].

В настоящее время в понятие *частных военных и охранных компаний* включаются компании, которые предоставляют все виды услуг

---

[1] Кандидат юридических наук, доцент кафедры прав человека и международного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Пузырева Ю.В., 2018.*

[2] Доктор юридических наук, профессор кафедры прав человека и международного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Котляров И.И., 2018.*

[3] В одном из докладов Рабочей группы по использованию наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение (создана в 2005 г., в ее составе пять независимых экспертов, среди них – гражданин России А. Никитин; далее Рабочая группа) отмечается, что за последнее двадцатилетие главным образом в западноевропейских и североамериканских государствах, и особенно в США и Соединенном Королевстве, произошло значительное увеличение числа ЧВОК, которые предоставляют свои услуги в зонах вооруженного конфликта низкой интенсивности и постконфликтных ситуациях, таких, как Афганистан, Балканы, Ирак, Колумбия, Сомали и Судан, в настоящее время в Сирии. См. подробнее: Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of people to self-determination « Promotion and protection of all human rights, civil, political, social and cultural rights, including the right to development». 09 January 2010. A/HRC/7/7 (дата обращения: 08.10.2018).

в сфере безопасности, начиная от оказания невооруженной материально-технической поддержки и кончая предоставлением вооруженных охранников, и компании, которые участвуют в оборонительных или наступательных военных и/или связанных с обеспечением охраны операциях, особенно в районах вооруженных конфликтов и/или в контексте постконфликтных ситуаций[1].

В сферу деятельности ЧВОК входит: предоставление грузовой и транспортной поддержки при проведении операций по развертыванию войск и других военных операций, техническое обслуживание систем вооружений, охрана лиц и объектов, подготовка кадров для военных и полицейских ведомств, сбор и анализ разведывательной информации, работа в учреждениях содержания под стражей, ведение допросов заключенных и, в некоторых случаях, участие в боевых операциях[2]. По мнению Р. Уэслера в общей сложности можно выделить 4 основные сферы оказанию услуг ЧВОК: безопасность, обучение, логистика, разведка[3].

В последнее время тенденции таковы, что к услугам ЧВОК обращаются не только государства, но и коммерческие компании, международные, региональные и неправительственные организации. Чаще всего это происходит во время их работы в ситуациях вооруженных конфликтов. Специалисты по вопросам безопасности сходятся во мнении о том, что в ближайшей перспективе частные военные и охранные компании продолжат свою работу в данном секторе[4].

В этой связи возникают вполне закономерные вопросы: является ли законным вовлечение ЧВОК в вооруженные конфликты; каков правовой статус данных структурных организаций.

---

[1] Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of people to self-determination « Promotion and protection of all human rights, civil, political, social and cultural rights, including the right to development». 09 January 2008. A/HRC/7/7 // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=152 (дата обращения: 08.10.2018).

[2] См. подробнее: Приватизация войны // Информационные ресурсы. Международный Комитет Красного Креста. URL: http://www.icrc.org/rus/resources/documents//privatisation-war-230506.htm (дата обращения: 08.10.2018).

[3] Уэсселер Р. Война как услуга. М., 2017. С. 42.

[4] См. подробнее: Котляров И.И. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов (основные теоретические проблемы и практика): монография. М., 2013. С. 173; Современные проблемы международного гуманитарного права – приватизация войны: обзор // Информационные ресурсы. Международный Комитет Красного Креста. URL: http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/overview-privatization.htm (дата обращения: 08.10.2018).

Несомненно, деятельность ЧВОК должна находиться *под строгим контролем государств, которые и должны нести ответственность в случае нарушения ими норм международного права* (выделено нами). С учетом того, что в большинстве случаев деятельность данных субъектов строится на основе саморегулирования и осуществляется в рамках корпоративных кодексов, то в настоящее время не существует каких-либо правовых рычагов воздействия на ЧВОК с целью направить их деятельность в русло строгого соблюдения принципов и норм МГП и стандартов в области прав человека.

Как справедливо отмечает профессор А.Г. Волеводз, саморегулирование не позволяет обеспечить надлежащее реагирование и пресечение нарушений прав и свобод человека, которые допускаются персоналом ЧВОК при реализации военных и охранных функций, особенно на территориях иностранных государств. Тем самым порождается безнаказанность персонала ЧВОК даже в случаях совершения тяжких преступлений, в том числе международных преступлений и преступлений международного характера[1].

С учетом приведенных выше и множества других примеров о безответственном использовании государствами ЧВОК ни о каком саморегулировании их деятельности, на наш взгляд, речи быть не может.

Для создания гарантий правомерной деятельности ЧВОК, урегулирования их функций и использования персонала в интересах отдельных субъектов международного права, негосударственных образований и в целом всего международного сообщества необходимо заключения государствами отдельного международного договора на основе принципов и норм международного права.

В 2009 г. проект такого договора, а точнее Международной конвенции о контроле, надзоре и мониторинге за частными военными и охранными предприятиями, был подготовлен Рабочей группой Управления Верховного комиссара по правам человека ООН с участием российских экспертов.

---

[1] Волеводз А.Г. О международных инициативах в сфере правового регулирования деятельности частных военных и охранных компаний // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2009. – № 1; Волеводз А.Г. О перспективах международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2010. – № 2. – С. 6–12.

Структурно документ включает в себя: преамбулу, общие положения (часть I), общие принципы (часть II), законодательное регулирование, надзор и мониторинг (часть III), обязанность государства применять меры уголовного, гражданского и/или административного наказания к правонарушителям и обеспечивать жертвы средствами правовой защиты (часть IV), надзор и мониторинг на международном уровне (частьV), заключительные положения (частьVI).

В конце 2012 г. проект Конвенции о ЧВОК рассматривался в Совете по правам человека. Вместе с тем, до настоящего времени конкретных решений, определяющих дальнейшую судьбу проекта Конвенции, к сожалению, не принято. Так, например, в рамках ООН продолжает аналитическая работа по обзору за деятельностью ЧВОК в своевременных вооруженных конфликтах, что, безусловно, заслуживает положительной оценки. Но также ясно и то, что присутствие частные военных и охранных компаний в зонах вооруженных конфликтов, скорее всего, сохранится или даже расширится, и сейчас настало то время, когда необходимо принять меры по регулированию их деятельности.

Международно-правовые императивы как предпосылки становления государственной системы защиты личности от воздействия вредоносной информации

К.Д. Рыдченко[1]

Концептуальные основы административно-правового обеспечения информационно-психологической безопасности личности и общества в отечественной правовой системе вряд ли можно признать устоявшимися. На стадии формирования находится система органов власти, обеспечивающих защиту указанных субъектов от воздействия вредоносной информации. Перманентно пересматривается и перечень противоправных деяний в данной сфере, переоценивается степень их общественной опасности. Свидетельством тому являются три недавние разновекторные законодательные инициативы. Так, 3 октября 2018 года Президентом России подписан проект федерального закона, ужесточающего наказание за отказ опровергать ложные сведения[2]. Статья 17.15 КоАП РФ[3] дополнена частями 1.2 и 4. Первый состав предусматривает ответственность за неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований о прекращении распространения информации и (или) об опровержении ранее распространенной информации в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора. Второй признает наказуемым повторное неисполнение требования лицом, уже привлеченным к административной ответственности. Санкции новелл достаточно жесткие: по части 1.2 предусмотрено наложение административного штрафа на сумму вплоть до 200 000 рублей, часть 4 же допускает применение в отношение граждан административного ареста.

Вторая инициатива исходит от Президента России и имеет противоположный охранительный вектор, – она ориентирована на час-

---

[1] Доцент кафедры административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России кандидат юридических наук. © *Рыдченко К.Д., 2018.*

[2] О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 2 октября 2018 г. № 347-ФЗ // СПС «Гарант».

[3] Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «Гарант».

тичную декриминализацию состава преступления, предусмотренного статьей 282 УК РФ с последующим установлением административной преюдиции между указанным составом преступления и составами вводимой в КоАП РФ статьи 20.3.1 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства»[1]. Предполагается, что впервые совершенное публичное возбуждение ненависти и (или) вражды, унижение достоинства человека либо группы лиц по критериям социальной стратификации повлечет наказание от административного штрафа до административного ареста на срок до 15 суток. Впервые установлена юридическая ответственность за подобные деликты для юридических лиц, в отношении которых предлагается ввести административный штраф в размере до 500 тысяч рублей.

Третья законотворческая инициатива исходит от Государственной Думы РФ и заключается во введении легального запрета на рекламу «услуг по подготовке и написанию выпускных квалификационных работ, научных докладов об основных результатах подготовленных научно-квалификационных работ (диссертаций) и иных работ, предусмотренных государственной системой научной аттестации или необходимых для прохождения обучающимися промежуточной или итоговой аттестации»[2]. В случае принятия законопроекта правонарушитель будет привлекаться к административной ответственности по статье 14.3 КоАП РФ «Нарушение законодательства о рекламе», предусматривающей наложение административного штрафа на граждан до 2 500 рублей, на юридических лиц – до 500 000 тысяч рублей[3].

Итак, за короткий промежуток времени субъектами законотворческой инициативы затронуты проблемы противодействия обороту сведений недостоверного, экстремистского и деструктивного характера. Сказанное подтверждает гипотезу о незавершенности процесса формирования государственной системы защиты личности от воздействия вредоносной информации и выявления критериев оценки обще-

---

[1] Путин предложил смягчить уголовное наказание за экстремизм: Сайт информационного агентства «РБК» [Электронный ресурс] // URL: https://www.rbc.ru/politics/03/10/2018 (дата обращения: 03.10.2018).

[2] Законопроект № 449281-7: Официальный сайт Государственной Думы РФ [Электронный ресурс] // URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/449281-7 (дата обращения: 03.10.2018).

[3] Рекламу дипломных работ запретят: Российская газета [Электронный ресурс] // URL: https://rg.ru/2018/10/09/gosduma-podderzhala-zapret-na-reklamu-dissertacij.html (дата обращения: 03.10.2018).

ственной опасности (вредности) противоправных деяний в данной сфере. Полагаем, существенную помощь в расстановке приоритетов в рассматриваемой сфере может оказать изучение и обобщение норм международно-правовых актов, многие из которых ратифицированы Российской Федерацией и выступают для ее национальной правовой системы в качестве правовых императивов.

Международно-правовая защита личности от воздействия недостоверной информации. Хронологически одна из первых норм, косвенно указывающих на необходимость защиты от воздействия вредоносной информации, содержится в резолюции 59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН (далее – ГА ООН) от 14 декабря 1946 г. В частности, в резолюции утверждается: «Основным принципом ее *(свободы информации – Р.К.)* является моральная обязанность стремиться к … распространению информации без злостных намерений»[1]. Прямое упоминание о необходимости противодействия обороту недостоверной информации в международно-правовом акте имело место в резолюциях ГА ООН от 15 ноября 1947 года 127 (II) «Ложная или извращенная информация» и от 16 декабря 1952 года 7/634 «Вопрос о ложной или извращенной информации». Подписавшим резолюции государствам предлагалось «изучить меры … для борьбы с распространением ложных или извращенных известий, которые могут повредить дружеским отношениям между государствами»[2].

Международно-правовая защита личности от воздействия непристойной информации зачастую связана с противодействием обороту сведений дискриминационного характера. 10 декабря 1948 года была принята Всеобщая Декларация прав человека. Статья 7 этого нормативного документа постулирует: «Все люди имеют право на равную защиту от … какого бы то ни было подстрекательства к дискриминации»[3]. В Декларации отмечается неправомерность возбуждения нена-

---

[1] Созыв международной Конференции по вопросу о свободе информации: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1946 г. 59 (I): Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

[2] Ложная или извращенная информация: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 1947 г. № 127 (II): Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

[3] Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

висти и вражды по признакам расы, нации, религии, пола, возраста и иным социальным стратификаторам. Примечательно, что на следующий день после принятия Декларации была одобрена Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, которая признала наказуемым «прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида» и указало на обязанность подписавших ее государств «провести необходимое законодательство и … предусмотреть эффективные меры наказания лиц, виновных в совершении геноцида»[1]. Именно в этом документе нами усматриваются «корни» правового противодействия обороту сведений экстремистского характера как на международном, так и на национальном уровне.

Свое развитие указанные нормы получили в Декларации о воспитании народов в духе мира от 15 декабря 1978 г. В качестве одного из условий «установления, поддержания и укрепления справедливого и прочного мира» Декларацией признана «обязанность государств воздерживаться от пропаганды агрессивных войн». Кроме того, государства были «обязаны пресекать пропаганду ненависти и предвзятого отношения к другим народам … и искоренять всякое подстрекательство к расовой ненависти, национальной или другой дискриминации, несправедливости или пропаганду насилия»[2]. На сегодняшний день вопросы противодействия обороту информации, оскорбляющей человеческое достоинство или пропагандирующей ненависть и вражду на основании социальных страт, рассматриваются в более чем тридцати крупных международно-правовых актах.

Деструктивная информация, являясь самостоятельным видом вредоносной информации, также неоднократно становилась объектом внимания ГА ООН. Показательной в этом контексте является борьба с употреблением наркотических средств и психотропных веществ. Причем если изначально, с середины 1940-х годов, речь велась о борьбе «с злоупотреблением» или «незаконным оборотом», то начиная с середины 1970-х годов резолюции Генеральной Ассамблеи все чаще со-

---

[1] Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 11 декабря 1948 г.: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

[2] Декларация о воспитании народов в духе мира от 15 декабря 1978 г.: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

держат указание на «сокращение незаконного спроса на наркотические средства и психотропные вещества», «раннее предупреждение наркомании»[1]. В 1984 году была принята Декларация о борьбе против незаконного оборота наркотиков и злоупотребления наркотическими средствами[2], в пункте 4 которой было указано на необходимость использования государствами-членами «правовых документов против … незаконного спроса на наркотики».

Резолюция ГА ООН от 8 декабря 1988 г. № 43/121 выделяет проблему пресечения деструктивного информационного воздействия на молодежь, – речь идет о «преступной деятельности, вовлекающей несовершеннолетних в потребление, производство и незаконный сбыт наркотических средств и психотропных веществ»[3]. Следует отметить, что рассматриваемая норма оригинальна еще и тем, что в ней впервые использован лексико-юридический термин «вовлечение». До того описание призыва к осуществлению деструктивной деятельности производилось через лексемы «пропаганда», «агитация» и «вербовка»[4].

---

[1] См., например: Более широкие и координированные усилия по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и незаконным спросом на них: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1977 г. № 32/126: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018); Наркотические средства: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1978 г. № 33/168: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018); Международное сотрудничество в борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. № 34/177: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018); и др.

[2] Декларация о борьбе против незаконного оборота наркотиков и злоупотребления наркотическими средствами: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1984 г. № 39/142: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL:http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

[3] Использование детей в операциях незаконного оборота наркотических средств и реабилитация несовершеннолетних наркоманов: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 8 декабря 1988 г. № 43/121: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

[4] См., например: Доклад Специального комитета по разработке международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1981 г. № 36/76: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

Доклад Специального комитета по разработке международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1986 г. № 41/80: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018); и др.

Несовершеннолетние, как специальные субъекты защиты от воздействия вредоносной информации, отмечены и в Резолюции ГА ООН от 20 декабря 2004 г. № 59/163, согласно пункту »c» части 6 которой государства-члены призываются «активизировать осуществление программ раннего вмешательства, с тем, чтобы убедить детей и молодежь не использовать незаконные наркотики».

Наконец, 18 декабря 2014 года была принята Резолюция ГА ООН № 69/201[1], в части 20 которой государствам-членам предложено принять меры для предупреждения и пресечения незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ через Интернет.

Очевидно, что в рамках одной научной статьи невозможно раскрыть все концептуальные установки в сфере защиты личности от воздействия вредоносной информации на международном уровне. Вместе с тем, подводя итог сказанному, следует сделать вывод о наличии основ международно-правовой защиты личности от воздействия вредоносной информации, которая, однако, характеризуется фрагментарностью и избирательностью сфер регулирования. Так, в изученных резолюциях ГА ООН с 1946 по 2018 годы не выявлено норм, указывающих на необходимость ограничения или запрета оборота сведений порнографического характера, пропаганды употребления алкоголя и одурманивающих веществ, табакокурения, финансово-экономического манипулирования, плагиата и многих других разновидностей вредоносной информации. Изученный же нормативный материал позволяет говорить о постепенном обособлении институтов международно-правовой защиты личности от воздействия недостоверной (ложной, искаженной), непристойной (дискриминация и диффамация) и деструктивной (пропаганда и вовлечение в употребление наркотических средств и психотропных веществ) информации. Этот факт позволяет сделать вывод о наличии прямых корреляционных связей между международно-правовыми императивами и национальной правовой системой защиты личности от воздействия вредоносной информации.

[1] Международное сотрудничество в решении мировой проблемы наркотиков: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2014 г. № 69/201: Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml (дата обращения: 03.10.2018).

Распространенные ошибки в организации служебного процесса в подразделениях органов внутренних дел

М.Ю. Селезнев[1]***,***
А.П. Носенков[2]

Объем одной статьи не позволяет рассмотреть все недостатки управленческой деятельности. Поэтому в настоящей работе речь пойдет лишь о некоторых вопросах управления малыми коллективами, которые, по мнению автора, имеют большое значение для успешного осуществления служебной деятельности.

Одной из вечных проблем управления трудовым коллективом, коренным образом отличающей его от технических систем, является так называемый «человеческий фактор» – то есть совокупность способностей, возможностей и личностных качеств участников служебного процесса, определяющих их отношение к труду и, в конечном счете, определяющих качество решения поставленных задач, и эффективность работы подразделения в целом. Очевидно, что ключевая роль в этом процессе принадлежит руководителям подразделений, которые являются главными проводниками организационной культуры, служебной идеологии и ценностей.

Качество оперативно-служебной деятельности и достигнутые при этом результаты зависят от правильности организации служебного процесса, постановки задач, расстановки приоритетов при выполнении поручений и многого другого. В противном случае служебный процесс становится неконтролируемым[3]. Одним из ведущих организационных «инструментов» является планирование служебной деятельности, при этом важнейшее значение имеет качественный анализ складывающейся оперативной обстановки на закрепленной территории (линии работы).

---

[1] Доцент кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. © *Селезнев М.Ю., 2018.*

[2] Преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. © *Носенков А.П., 2018.*

[3] Поликарпов И.С., Селезнев М.Ю. Влияние стиля управления на состояние морально-психологического климата в коллективе: научная статья // И.С. Поликарпов, М.Ю. Селезнев. СПб. : сборник материалов Пятой Всеросс. научно-практической конф. специалистов ведомственных психологических и кадровых служб с международным участием, СЗИУ РАНХиГС, 2016.

К сожалению, на практике анализ оперативной обстановки не редко осуществляется поверхностно, лишь на основе статистических показателей работы в предыдущем плановом периоде. В результате этого не учитывается один из основных факторов – противодействие организованной преступности, определяющее степень напряженности сложившейся криминогенной ситуации. В свою очередь, отсутствие отчетливого представления о состоянии оперативной обстановки приводит к неверному выбору главных задач и сосредоточению сил и средств для их решения, либо к их «распылению» на второстепенных направлениях работы. Следующим недостатком планирования является то, что организационные мероприятия не учитывают степень готовности личного состава к исполнению своих должностных обязанностей, а также достаточность и исправность средств обеспечения, что нередко приводит к непредусмотренным срывам в проведении плановых мероприятий. Текущий контроль за реализацией плановых мероприятий и своевременная корректировка работы исполнителей, как правило, осуществляется формально или не осуществляется вообще. Разумеется, такая организация и осуществление планирования чревата достижением лишь поверхностных результатов работы. Они отражают не качество, а активность проводимой работы и, практически, не оказывают влияния на состояние оперативной обстановки (среди сотрудников такие результаты именуются «палками»). Подобное формальное отношение к планированию руководителей создает условия для халатного отношения подчиненных им сотрудников к исполнению своих служебных обязанностей.

Весьма распространенной ошибкой руководящего состава является включение в план позиций, созвучных функциональным задачам и должностным инструкциям, которые должны реализовываться безусловно и постоянно (то есть не содержат конкретных задач, которые необходимо решить конкретным сотрудникам в пределах установленных сроков). По той же причине требования «повысить», «улучшить», «активизировать» допустимы лишь для определения цели планируемого мероприятия. В противном случае пункты плана будут представлять собой не мероприятия, а декларативные призывы.

Одним из основных элементов формальных организационных звеньев управления являются системы должностей, создаваемых в процессах специализации, каждая из которых наделяется конкретными

обязанностями, правами и ответственностью так, что все они не повторяются, как правило, даже у двух из них[1]. Тем не менее, одной из распространенных управленческих ошибок является равномерное распределение обязанностей среди подчиненных, без учета их должностного уровня. Прежде всего, нельзя ставить равнозначные по объему и сложности задачи перед старшими и младшими по должности сотрудниками, которые существенным образом отличаются друг от друга по уровню профессиональной подготовки и практического опыта. Сотрудники старшего исполнительского состава, кроме решения функциональных задач подразделения, должны постоянно оказывать помощь руководству подразделения в организации и обеспечении служебной деятельности (включая руководство оперативными группами в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий), изучении оперативной обстановки на закрепленных направлениях (линиях) работы, подборе и изучении кандидатов на службу, а также обучении молодых сотрудников. Все это должно быть отражено в должностных инструкциях соответствующего уровня.

В этой связи необходимо отметить особенности подбора и расстановки руководящего и старшего исполнительского состава в целом. Безусловно, на эти должности должны назначаться профессионально подготовленные, опытные и положительно зарекомендовавшие себя специалисты. Однако глубоко заблуждаются начальники, полагающие, что этого достаточно. Даже очень хороший специалист может оказаться неспособным к руководящей работе по совокупности своих личностных качеств. Так, если человек, по природе своей, застенчив и замкнут, то старший начальник будет вынужден непосредственно руководить его подчиненными – то есть вернуть себе делегированную функцию. Другой крайностью является излишняя амбициозность и заносчивость в характере «выдвиженца», которая чревата не только постоянными конфликтами с подчиненными, но и нездоровой конкуренцией с самим начальником. Есть еще такие понятия, как «способность видеть проблему в комплексе», «умение выделить в работе главное», «развитые коммуникативные качества» и тому подобное. Это не пустые слова из служебной характеристики, поскольку все эти качества необходимы

[1] Камышников А.П., Махинин В.И. Основы управления в правоохранительных органах : учебник / А.П. Камышников, В.И. Махинин. М. : Изд-во Московского психолого-социального института, 2004.

для управленческой деятельности. Поэтому, подбирая кандидатов для назначения на должности руководящего и старшего исполнительского состава, начальник должен тщательно изучить и, как говориться, «взвесить» в совокупности их деловые и личные качества, с точки зрения возможности и допустимости их участия в управлении коллективом.

Важным вопросом организации служебной деятельности подразделения является распределение управленческих функций между начальником и его заместителем. Единоначалие подразумевает концентрацию всей полноты власти в руках начальника, и только в период его отсутствия заместитель начальника может и должен пользоваться всеми руководящими полномочиями. Когда же начальник подразделения находится на службе, его заместитель может осуществлять управленческие функции лишь на отдельных направлениях служебной деятельности, либо по указанию начальника. В частности, соответствующие обязанности могут формулироваться в тексте должностной инструкции заместителя начальника подразделения следующим образом:

– «непосредственно возглавляет работу отдела на линии……»,

– «по поручению начальника отдела возглавляет группу…….»,

– «с санкции начальника отдела привлекает сотрудников к…..».

Если же управленческие полномочия начальника и его заместителя будут сформулированы идентично, неизбежно возникнет правовая ситуация двоевластия, которая может привести не только к конфликту интересов, но и к межличностному конфликту, что негативным образом отразится на эффективности работы коллектива.

Таким образом, при разработке должностных инструкций необходимо обеспечить правомерное и обоснованное внесение в их содержание обязанностей, соответствующих объективной необходимости и возможностям исполнения на каждом должностном уровне.

Руководитель (особенно это касается руководителя коллектива, где подчиненные находятся в постоянном контакте с начальником) является центром эмоционально-волевых воздействий, оптимальных для профессиональной деятельности подчиненных, выступает как «регулятор» эмоционально-психологического климата в коллективе и «личный эмоциональный образ», психологически соответствующий решаемым профессиональным задачам и конкретным условиям служебной дея-

тельности[1]. Нетрудно заметить, что речь идет не только о деловых качествах руководителя, но и о стилистике его профессиональной деятельности.

Существует целый ряд моделей управления, разработанных известными учеными, однако, в практической деятельности наиболее часто встречаются три «классических» стиля управления, охарактеризованных еще в 30-е годы прошлого века известным психологом Куртом Левиным:

– авторитарный, предусматривающий беспрекословное подчинение сотрудников власти начальника и жесткую регламентацию их служебной деятельности;

– демократический, допускающий относительную самостоятельность подчиненных в выборе путей решения поставленных задач, при этом руководителя в основном интересует результат, а не содержание работы;

– либеральный, основанный на полном доверии к подчиненным, допускающий полную свободу действий в рамках должностных обязанностей[2].

Несмотря на то, что индивидуальные особенности каждого руководителя неизбежно ведут к преобладанию одного из этих стилей в его работе, придерживаться его всегда и во всем нельзя. Коротко проанализируем каждый из «классических» стилей управления:

Как уже было отмечено, в условиях авторитарного управления весь служебный процесс жестко регламентирован руководителем и постоянно контролируется вплоть до мелочей. За любым проступком подчиненного следует неизбежное строгое наказание, публичное порицание, лишение премии и прочие негативные последствия. Разумеется, это обеспечивает идеальную дисциплину и активность работы. В экстремальной ситуации, требующей срочных и решительных действий, такой руководитель сможет быстро мобилизовать личный состав на решение внезапно возникшей острой проблемы. Этому способствует выработанная привычка и готовность сотрудников к беспрекословному исполнению указаний. Однако, авторитарный стиль управления посте-

---

[1] Анциферов В.В. Воспитательная работа : учебно-методическое пособие / В.В. Анциферов. Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2011.

[2] Левин Курт, Теория лидерства [Электронный ресурс] URL: http://www.grandars.ru/college/ekonomika-firmy/rukovodstvo.html (дата обращения: 25.02.2018).

пенно ведет к снижению качественного уровня результатов, поскольку постепенно разлагает способность подчиненных к самостоятельному мышлению, истребляет желание работать инициативно и творчески. У сотрудников постепенно формируется уверенность о том, что обо всем подумает начальник, а их единственной обязанностью является точное исполнение его приказов. Они постоянно находятся в психологическом напряжении, что способствует накоплению негативных эмоций и предопределяет текучесть кадров в подразделении. Но, дело не только в подчиненных. Сам руководитель, вынужден постоянно работать в условиях умственных, физических и психологических перегрузок. Ведь он постоянно за всех думает и решает, все контролирует, отдает бесчисленные указания и выслушивает бесконечные доклады. Накапливается усталость, переходящая в постоянную нервозность, что усугубляет и без того тяжелую психологическую обстановку в подразделении.

Демократический стиль, в целом не плох, поскольку допускает творчество и самостоятельность в работе подчиненных, при условии четкой постановки задач и периодического контроля результатов. В условиях относительной свободы действий и нормальной психологической обстановки создается атмосфера коллективного творчества и нередко рождаются нестандартные эффективные решения сложных задач. Однако, при таком подходе руководителя к управлению, имеется один существенный недостаток: не вникая в подробности текущей работы, он, подчас, не замечает имеющиеся скрытые недостатки, которые могут повлечь негативные последствия[1].

В таком подразделении нередко выявляются нарушения исполнительской дисциплины, связанные с небрежностью сотрудников (особенно в вопросах делопроизводства). В экстремальных ситуациях некоторые из них будут не готовы к исполнению срочных распоряжений, а кого-то просто не окажется на месте. Кроме того, инициатива и творчество подчиненных в подобных случаях далеко не всегда уместна.

Казалось бы, начальник-либерал пользуется всеобщей любовью в коллективе. Он почти ничего не требует, никого не ругает, а если кто-то допустил ошибку или не выполнил задание – он сам все доделает и исправит. Вне зависимости от состояния и результатов работы осуще-

[1] Абубакиров З.З. Основы процесса управления в правоохранительных органах : учебное пособие / З.З. Абубакиров, А.Р. Амиров, В.И. Михайлов. Уфа : Изд-во «Хан», 2009.

ствляется текущее премирование, удовлетворяется любая просьба об отпусках, отгулах или проведении культурно-массовых мероприятий. Со временем в обстановке бесконтрольности и панибратства многие сотрудники не только забывают о дисциплине, но и утрачивают желание что-либо делать. В таких комфортных условиях продолжают работать только исключительно добросовестные и ответственные. Срочность и необходимость выполнения распоряжений начальника ставится многими под сомнение. Собрать такой коллектив по тревоге практически невозможно: большинства сотрудников не окажется ни на службе, ни дома. Самое страшное состоит в том, что в любой момент может произойти не только грубое нарушение дисциплины, но и чрезвычайное происшествие. Как правило, имеющиеся в подобных подразделениях многочисленные недостатки и нарушения выявляются только контролирующими органами. Причем, в таких подразделениях постепенно формируется и укрепляется привычка к безнаказанности, вследствие чего дисциплинарное воздействие в связи со вскрытыми нарушениями вызывает у сотрудников непонимание и обиду. В конечном счете «здоровая часть» подобных коллективов начинает тайно или открыто выражать недовольство стилем работы своего руководителя, поскольку всеобщий беспорядок мешает работе.

Каков же вывод? Нетрудно заметить, что в каждом из рассмотренных стилей есть определенные положительные элементы, способствующие работе руководителя в различных ситуациях. Поэтому: наиболее оптимальным является так называемый «адаптивный» стиль («дифференцированный подход»), сочетающий различные элементы остальных стилей, каждый из которых может преобладать над остальными в зависимости от конкретных целей и поводов управленческого воздействия. Наибольшее влияние на этот выбор оказывают следующие обстоятельства:

– степень сложности, ответственности и срочности решаемой задачи (необходимо четко разграничивать экстремальные ситуации, текущую работу и бытовую обстановку);

– общий качественный уровень коллектива сотрудников в целом;

– индивидуальные особенности каждого подчиненного в отдельности[1].

[1] Левин Курт, Теория лидерства [Электронный ресурс] URL: http://www.grandars.ru/college/ekonomika-firmy/rukovodstvo.html (дата обращения: 25.02.2018).

Для примера рассмотрим две различные ситуации:

Допустим, коллектив состоит из добросовестных и профессионально подготовленных сотрудников. Демократично настроенный начальник без лишнего «нажима» поддерживает на должном уровне дисциплину, а подразделение добивается хороших результатов. Но внезапно в коллективе появляется лентяй, к тому же склонный к совершению дисциплинарных проступков. Переходить в такой ситуации на авторитарное управление в полном объеме и переводить весь личный состав на «казарменное положение» бессмысленно и даже вредно (остальные-то ни в чем не виноваты). Однако, по отношению к этому лентяю начальник должен стать, в буквальном смысле, деспотом, используя все доступные способы контроля и правомерного принуждения. С одной стороны, это заставит его нормально трудиться или даст основания для увольнения, с другой стороны – такие действия будут правильно поняты в коллективе, поскольку таким сослуживцем недовольны все добросовестные сотрудники.

Другой вариант: в коллектив прибыл для прохождения службы бывший сослуживец начальника, с которым он находится в дружеских отношениях. В индивидуальном общении обращаться к такому подчиненному «на Вы» и «ставить его по стойке смирно», прямо скажем, глупо. Поэтому, если имеются основания полностью доверять ему в работе, в данном случае вполне подойдет либеральный стиль общения в индивидуальном порядке (полный самоконтроль). Конечно, демонстрировать это в присутствии других подчиненных не следует, поскольку это может создать негативное впечатление «двойных стандартов». Но, при правильной организации общения, эти условности будут нормально восприняты в коллективе, поскольку опытный и всеми уважаемый сотрудник объективно заслуживает некоторых «поблажек» со стороны начальника.

В продолжение темы либерального стиля, несколько слов надо сказать о проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий. Даже если в процессе служебной деятельности начальник общается со своими подчиненными в авторитарном или демократическом стиле, в подобных ситуациях он должен быть «мягче». Во-первых, в данном случае нет необходимости в жестком руководстве и контроле (хотя, даже в таких обстоятельствах могут возникать нестандартные ситуации). Во-вторых, обстановка располагает к простому человеческому

общению, что помогает лучше узнать подчиненных и способствует укреплению личных контактов в коллективе.

В реальных условиях служебной деятельности обстановка в подразделении складывается не столь однозначно, как в приведенных примерах. Главное состоит в том, что начальник обязан выбирать (адаптировать) свой стиль общения с подчиненными, сообразно характера и степени сложности поставленных задач и ситуации. Причем, эти перемены в поведении начальника должны быть понятны и ожидаемы для сотрудников. Проще говоря, они могут рассчитывать на то, что в напряженной и критической ситуации начальник будет действовать жестко, в повседневной работе внимательно выслушает и учтет их мнение, а во время отдыха будет весел и добродушен. Это достигается за счет отчетливо выраженной поведенческой линии руководителя в каждой характерной ситуации, подтверждаемой в повседневной практике общения с подчиненными[1].

Анализируя содержание учебных программ в учебных заведениях МВД России, можно отметить, что, в основном, они посвящены формированию специальных знаний в различных отраслях правоохранительной деятельности. В то же время, предмет «Организация и управление в органах внутренних дел» преподается почти факультативно. Неудивительно, что в дальнейшем значительная часть молодых руководителей испытывает большие затруднения в работе с подчиненными. Одно дело – выявлять и задерживать преступников, а другое – руководить сотрудниками.

Автор уверен, что будущих руководителей, необходимо основательно учить управленческому делу (направлениям, формам и методам организационно-управленческой деятельности, психологии делового общения, основам педагогики и многому другому). При таком акцентировании учебного процесса у нас будет гораздо меньше проблем с организацией служебной деятельности подразделений органов внутренних дел, что, безусловно, повысит эффективность борьбы с преступностью.

---

[1] Поликарпов И.С., Селезнев М.Ю. Влияние стиля управления на состояние морально-психологического климата в коллективе : научная статья / И.С. Поликарпов, М.Ю. Селезнев : сборник материалов Пятой Всероссийской научно-практической конференции специалистов ведомственных психологических и кадровых служб с международным участием. СПб. : СЗИУ РАНХиГС, 2016.

Прекращение производства по делу об административном правонарушении: вопросы теории и практики

Е.А. Никоноров[1]***,***
Э.Т. Сидоров[2]

Нормы института прекращения производства по делам об административных правонарушениях являются правовыми средствами обеспечения таких важнейших принципов административной деликтологии как законности, объективности, индивидуализации ответственности, а также принципа справедливости наказания.

В то же время применяются нормы, содержащиеся в ст. 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[3] (далее - КоАП РФ) нередко в нарушение законодательства, что существенно мешает достижению цели обеспечения реализации названных принципов. Проведенный анализ правоприменительной практики по вынесению постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях позволил сделать вывод о том, что проблемы, возникающие уполномоченным должностным лицом, органом или судьей (правоприменителем) при использовании норм, содержащихся в данном административно-правовом институте можно разделить на три группы:

1. Несоблюдение правоприменителями требований действующего административного законодательства, что ведет к нарушениям правил, установленных ст. 24.5 КоАП РФ.

2. Имеющаяся правовая неопределенность в некоторых основаниях, установленных законодательством, по прекращению административных дел, вследствие чего отсутствует единообразное толкование и применение правовых норм.

3. Наличие правовых пробелов в действующем законодательстве.

---

[1] Заместитель начальника кафедры административного права и оперативно-разыскной деятельности ОВД Московского областного филиала МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя доктор педагогических наук. © *Никоноров Е.А., 2018.*

[2] Профессор кафедры административного права и оперативно-разыскной деятельности ОВД Московского областного филиала МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Сидоров Э.Т., 2018.*

[3] Собрание законодательства Российской Федерации, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

Обоснуем в статье первую группу названных проблем следующими примерами из судебной практики.

Так, мировой судья судебного участка № 47, рассматривая дело № 372 о совершенном административном правонарушении, которое предусмотрено ст. 12.26 «Невыполнение водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения», прекратил производство по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Свое решение мировой судья обосновал тем, что сотрудник милиции незаконно предлагал лицу, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении, пройти медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Незаконность действий сотрудника милиции состояла в том, что указанное лицо, по мнению мирового судьи, не могло находиться в состоянии алкогольного опьянения, так как прошло сеанс индивидуального кодирования и запрограммировано 12 мая 1999 г. на 8 лет и в мае 2007 г. еще на 2 года[1].

В другом деле об административном правонарушении № 5-116, возбужденным на основании ст. 12.26, мировой судья судебного участка № 22 прекратил производство с отсутствием состава административного правонарушения, придя к выводу о том, что сотрудник милиции не вправе был направлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лицо, не совершившее какого-либо нарушения Правил дорожного движения.

Мировой судья судебного участка № 28 Шилкинского района прекратил производство по делу об административном правонарушении, возбужденным на основании ч.1 ст. 12.26 КоАП РФ в отношении водителя М. в связи с тем, что перед освидетельствованием водителя на состояние алкогольного опьянения водитель прекратил управление транспортным средством, поставив автомобиль на стоянку, после чего передал его управление другому лицу. Свое решение мировой судья основывал тем, что водитель прекратил управление транспортным средством[2].

---

[1] Обзор судебной практики Читинского областного суда по гражданским делам за 1 полугодие 2008 года // СПС «Гарант».

[2] Обзор практики прекращения мировыми судьями Забайкальского края производства по делам об административных правонарушениях за 1 полугодие 2008 года // СПС «Гарант».

Одним из обстоятельств исключающих производство по делу об административном правонарушении является совершение лицом административного правонарушения в состоянии крайней необходимости, предусмотренной ст. 2.7 КоАП РФ, в соответствии с которой «не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

В то же время в правоприменительной практике имеет место неправильное толкование правоприменителем понятия «крайней необходимости».

Так, мировой судья судебного участка № 36 прекратил производство по делу № 5-644, возбужденному на основании ст. 12.26 КоАП РФ ввиду того, что водитель действовал в состоянии крайней необходимости. Мировой судья пришел к такому выводу, установив, что лицо отказалось от медицинского освидетельствования в связи с тем, что перед остановкой его сотрудниками милиции им был доставлен раненный в больницу, и в автомобиле было мало бензина[1].

Мировой судья судебного участка № 33 прекратил производство по делу № 5-679, установив, что лицо, отказалось от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, поскольку в связи с возникшим неподалеку пожаром ему срочно нужно было вывозить сено[2].

В качестве второй причины вынесения незаконных постановлений о прекращении производства по делу об административных правонарушениях, по мнению авторов статьи, являются *имеющиеся в правовых нормах, регулирующих обстоятельства исключающие производство по делам об административных правонарушениях и содержащиеся в ст. 24.5 КоАП РФ правовой неопределенности, следствием чего и является отсутствие единообразной правоприменительной практики.* Ситуация осложняется и отсутствует единомыслия и среди ученых на правовую

[1] Там же.
[2] Там же.

природу всего института освобождения от административной ответственности.

В частности, имеет место расхождение позиций в вопросах *исключения* юридической ответственности и *освобождения* от юридической ответственности. Известно, что еще в 2009 году Н.В. Витруком в своих научных изысканиях отмечал существенные отличия указанных дефиниций в нормативном закреплении, а также отсутствием должной проработки учеными теоретиками[1]. Так, им указывалось, что особыми признаками обстоятельств исключающих какую-либо юридическую ответственность необходимо считать определенную «общественную полезность», при этом лицо может быть освобождено от ответственности за «общественно вредное» деяние, либо создающее угрозу такого причинения.

Данной мысли в своих трудах придерживаются и А.В. Куракин с Н.С. Калининой. Исследователи совершенно справедливо подчеркивают, что в случае освобождения лица от ответственности, установленной правовыми актами, к лицу не применяются какие-либо меры государственного принуждения, однако при обстоятельствах исключающих ответственность лицо вообще не привлекается к ответственности[2].

На наш взгляд, одним из существенных отличий в основаниях, освобождающих от административной ответственности, от оснований ее исключающих, является возможность принимать решение уполномоченным лицом по своему усмотрению, в рамках определенных законодательством, либо о назначении наказания, или о прекращении производства по делу. В этой связи укажем на необходимость наличия двух определенных условий. Первым будем считать условие, что в законе должна содержаться правовая норма, устанавливающая альтернативу назначению административного наказания. Во-вторых, уполномоченный субъект должен обладать сведениями об обстоятельствах, позволяющих сделать вывод о целесообразности замены привлечения лица, совершившего административное правонарушение, другими средствами правового воздействия.

---

[1] Витрук М.Н. Общая теория юридической ответственности : монография. М. : НОРМА, 2009. С. 3.

[2] Куракин А.В., Калинина Н.С. Административная ответственность и ее реализация в сфере обеспечения правопорядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 15.

По-другому обстоит дело в случае обнаружения обстоятельств, которые исключают ответственность, установленную КоАП РФ. В таком случае, ни поведение правонарушителя, ни характер самого деяния не дают уполномоченному лицу возможности рассматривать вопрос о привлечении к административной ответственности. В этих условиях назначение а наказания, предусмотренного административным законодательством не допускается.

В то же время ряд авторов считают, что основания, освобождающие от административной ответственности, содержат и основания, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

В.В. Обыденов среди оснований, освобождающих от административной ответственности предусмотренных КоАП РФ, называет такие, как малозначительность административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ) и применением к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия (ч. 2. ст. 2.3 КоАП РФ). К этим же основаниям он относит и замену административной ответственности другим видом ответственности (ст. 2.5 КоАП РФ), а также истечение срока давности (ст. 4.5 КоАП РФ)[1].

По нашему мнению, в данном случае происходит смешение понимания юридической природы обстоятельств, при которых лицо может быть освобождено от административной ответственности с обстоятельствами, исключающими возможность назначения наказания.

В качестве обоснования своей позиции приведем следующий пример, содержащийся в работе Ю.П. Орловского, А.Ф. Нуртдиновой, Л.А. Чикановой.

Так, если работник был освобожден от административной ответственности за совершение административного правонарушения в связи с его малозначительностью, о чем по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении было вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, и работнику было объявлено устное замечание, на такого работника также может быть возложена материальная ответственность в

[1] Обыденов В.В. К вопросу о содержании обстоятельств, смягчающих административную ответственность и их соотношение с обстоятельствами, связанными с освобождением от административной ответственности // Административное и муниципальное право. – 2013. № 10.

полном размере причиненного ущерба, так как при малозначительности административного правонарушения устанавливается факт его совершения, а также выявляются все признаки состава правонарушения и лицо освобождается лишь от административного наказания (ст. 2.9, п. 2 абз. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ)[1].

К сожалению, правовые нормы, позволяющие правоприменителю освободить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении от административной ответственности, размещены в КоАП РФ достаточно бессистемно. Такого мнения придерживается большинство ученых[2]. В то же время их можно систематизировать в зависимости от их места нахождения в тексте закона на две большие группы.

Первую группу можно назвать общими основаниями освобождения от административной ответственности, а вторую – специальными. По нашему мнению к общим основаниям, освобождающим от административной ответственности, установленным нормами, содержащимися в Общей части КоАП РФ, относятся следующие:

1. Освобождение лица от административной ответственности на основании правовых норм, содержащихся в ст. 2.9 КоАП РФ, т.е. при совершении им малозначительного административного правонарушения. Юридическими последствиями применения этих норм является объявление уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении должностным лицом, судьей или органом виновному лицу устного замечания, которое не является административным наказанием и не влечет предусмотренных административным законодательством юридических последствий.

2. Освобождение от административной ответственности несовершеннолетних лиц (в возрасте от 16 до 18 лет), совершивших административное правонарушение. В данном случае правовыми последствиями решения комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по

---

[1] Орловский Ю.П., Нуртдинова А.Ф., Чиканова Л.А. Трудовое законодательство: актуальные вопросы, комментарии, разъяснения : практич. пособие (отв. ред. Ю.П. Орловский). М. : «Издательство Юрайт», 2012.

[2] Супонина Е.А., Долгих И.П. Институт освобождения от административной ответственности: теоретические и законодательные проблемы // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 2 [Электронный ресурс]. URL: http://web.snauka.ru/issues/2016/02/63256 (дата обращения: 04.06.2017).

вынесению постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении будут являться меры воздействия, применяемые в рамках федерального законодательства о защите прав несовершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ).

Во вторую группу следует включить специальные основания освобождения от административной ответственности. Вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении в этом случае зависит от вида совершенного лицом административного правонарушения, и наличия определенных условиях, при которых законодательство позволяет правоприменителю таким образом решить дело. Перечень таких правонарушений определен в п. 4 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ «Виды постановлений и определений по делу об административном правонарушении». К таким административным правонарушениям относятся предусмотренные статьями 6.8, 6.9, частями 2, 4 и 6 статьи 14.5, статьями 14.32, 15.11, частями 1 и 2 статьи 16.2, статьями 19.7.13, 19.15.1, 19.15.2, 19.28 и частью 2 статьи 20.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с примечаниями к указанным статьям.

Рассмотрим проблемные вопросы применения указанных оснований, и, в первую очередь, общих.

Освобождение лица от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного им административного правонарушения.

В этом случае уполномоченный субъект на основании ст. 2.9 КоАП РФ выявив все обстоятельства совершенного административного правонарушения, *может* освободить лицо от административной ответственности и объявить устное замечание, не влекущее для лица состояния административной наказуемости. Такими полномочиями может обладать только субъект, рассматривающий дело об административном правонарушении, либо его пересматривающий во второй инстанции.

Следует отметить, что в отличие от уголовного законодательства, нормы КоАП РФ не дают четких границ квалификации административного правонарушения, как малозначительного. Верховный Суд в своем Постановлении №5 определяет в качестве малозначительного правонарушения, которое не представляет существенного нарушения охраняемым общественным правоотношениям по своему характеру, роли пра-

вонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий. Позднее, в 2013 году Пленум Верховного Суда РФ в преддверии ужесточения ответственности за деяния, связанные с управлением транспортным средством в состоянии опьянения указал, что существенно нарушают охраняемые общественные отношения и ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ[1].

Конечно, такое правовое регулирование требует серьезных изменений. Иллюстрациями к такому выводу может являться достаточно большое количество судебных решений, вынесенных в 2017 году, как мировыми, так и федеральными судьями, в которых, лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои», были освобождены от административной ответственности в связи с малозначительностью (например, Постановление Советского районного суда г. Казани (Республика Татарстан) от 1 июня 2017 г. по делу №5-978/2017; Постановление мирового судьи Орехово-Зуевского судебного района (Московская область) от 16 июня 2017 г. по делу №5-243/2017). При том, что до 15.07.2016 года за данное деяние виновные лица привлекались к уголовной ответственности.

Освобождение от административной ответственности несовершеннолетних лиц, совершивших административное правонарушение.

Лицо в возрасте от 16 до 18 лет, совершившее административное правонарушение может быть освобождено от административной ответственности в соответствии с ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ и к нему могут применяться меры воздействия, предусмотренные федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

До 8 июля 2018 года к таким мерам воздействия можно было отнести следующие меры принудительного характера, которые вправе были применять комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: обязанность принесения публичного или в иной форме извине-

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации». – 2005. – №6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 40 «О внесении изменений в 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» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2014. – № 2. – февраль,

ния потерпевшему; предупреждение; выговор; строгий выговор; возмещение материального ущерба; передача несовершеннолетнего под надзор родителей, общественных воспитателей и др.

Перечисленные меры воспитательного воздействия имели превентивно-воспитательную направленность, целью которых была замена административного наказания претерпеть ограничения несколько другого характера. И если такие меры воздействия, как общественное порицание, предупреждение, обязанность принести публичное или в иной форме извинение потерпевшему, носили лишь моральный характер, то направление несовершеннолетнего в специальное лечебно – воспитательное или учебно-воспитательное учреждение обязывали несовершеннолетнего претерпевать и последствия организационного характера, на наш взгляд, не уступающие по силе своего воздействия и ряду административных наказаний.

Их перечень и порядок применения был урегулирован Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних, который был утвержден Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. (с изм. и доп.)[1]. В настоящее время Федеральный закон от 27 июня 2018 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», статьи 22 и 66 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РСФСР и Российской Федерации»[2] отменил действие указанного Положения. Возникла правовая неопределенность, при которой комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав такие полномочия юридически уже не имеют, в то время как ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ по-прежнему отсылает к федеральному законодательству.

Данная ситуация требует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Теперь рассмотрим проблемы, возникающие у правоприменителя при прекращении дел по специальным основаниям на примере оснований, предусмотренных статьями 6.8 и 6.9 КоАП РФ. В примечании к ст. 6.8 КоАП РФ «Незаконный оборот наркотических средств, психо-

[1] Ведомости ВС РСФСР, 1967, № 23, ст. 536.
[2] СЗ РФ. 2018. № 27, ст. 3953.

тропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества» предусматривается освобождение от административной ответственности за данное административное правонарушение лица, *добровольно* сдавшего приобретенные без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества.

Норма примечания ст. 6.8 КоАП РФ соответствует положениям, содержащимся в подп. »с» п. 4 ст. 3 Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, в которой предусматривается при малозначительности правонарушения возможность освобождения лица от юридической ответственности и замены ее применением мер перевоспитания либо социальной реинтеграции. В то же время она не определяет признаки добровольной сдачи указанных предметов административного правонарушения.

Если обратиться к уголовному законодательству с целью изучения вопроса регулирования аналогичных ситуаций УК РФ, можно выяснить следующее. В примечание к статье 228 УК РФ «Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества» более конкретно определяются признаки добровольности этих действий. Так, добровольности в действиях лица, совершившего преступление, не будет, если указанные средства были изъяты при задержании лица и при производстве следственных действий по их обнаружению и изъятию.

По нашему мнению, добровольная сдача наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, означает выдачу их лицом, совершившем административное правонарушение, представителям власти только лишь при наличии у этого лица

реальной возможности распорядиться ими иным образом. Одно только намерение лица сдать указанные предметы не может лицо автоматически освобождать от административной ответственности. При этом буквальное толкование данной нормы в действующей редакции закона, позволяет сделать вывод об *обязанности* должностного лица прекращать производство по делу об административном правонарушении, что скорее уже исключает для виновного лица административную ответственность, а не позволяет правоприменителю освободить от нее.

Для иллюстрации изложенных рассуждений приведем пример из судебной практики.

Так мировым судьей судебного участка № 2 Верх-Исетского района г. Екатеринбурга было прекращено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.8 КоАП РФ, в отношении гр. С. при следующих обстоятельствах. Было установлено в ходе судебного заседания, что С. недалеко от магазина нашел пакет с марихуаной массой 1,34 грамма, который он взял себе с целью его использования. В магазине С. увидел сотрудников милиции и после задержания сотрудниками милиции, чтобы не быть привлечен к ответственности, выбросил пакет. Суд для принятия решения о прекращении производства по делу об административном правонарушении сослался, в том числе и на протокол об административном правонарушении, из которого следует, что пакет с наркотиком С. выкинул только после его задержания.

Как правильно было отмечено в обзоре судебной коллегией по уголовным делам Свердловского областного суда, мировому судье при принятии решения следовало исходить из того, что добровольная выдача предполагает своей целью передачу сотрудникам правоохранительных органов незаконно приобретенных наркотических средств, а не стремление скрыть факт совершения административного правонарушения.

В другом примере обоснованность освобождения гражданина С. мировым судьей судебного участка № 1 Ленинского района г. Н. Тагила от административной ответственности по ст. 6.8 КоАП РФ также вызывает сомнения.

Гражданин С. был подвергнут личному досмотру, и выдал наркотическое вещество сотрудникам ОМОН в ходе его проведения. Судья

обосновал свое постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении тем, что С. перед личным досмотром было предложено добровольно выдать предметы, нахождение которых в гражданском обороте запрещено, что тот и сделал. В то же время не было принято во внимание то обстоятельство, что С. не имел какой-либо реальной возможности свободно распорядиться имеющимся у него наркотиком[1].

Подводя итог, следует отметить, что прекращение правоприменителем производства по делам об административных правонарушениях является важным полномочием, предусмотренным законодателем, и играет существенную роль в обеспечении в стране законности и правопорядка, решении задач, возложенных ст. 24.1 КоАП РФ на правоохранительные органы. Зачастую, такое решение, которое представляет собой альтернативу назначению административного наказания, воздействует на виновное лицо, совершившее административное правонарушение не менее эффективно. Доказательством того, что этот правовой институт становится все более актуальным на фоне ужесточения административных санкций, являются постоянные изменения в законодательстве, расширяющие условия его применения.

Виды паспортов граждан РФ для выезда и въезда в Российскую Федерацию

И.Ю. Сизов[2]***,***
Д.В. Золотухин[3]

Заграничный паспорт – официальный документ, удостоверяющий личность гражданина при выезде за пределы и пребывании за пределами страны, а также при въезде на территорию государства из заграничной поездки. На практике загранпаспорт удостоверяет на тер-

[1] Обзор судебной коллегией по уголовным делам Свердловского областного суда за I полугодие 2004 г. // СПС «Гарант».

[2] Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Сизов И.Ю., 2018.*

[3] Преподаватель кафедры физической подготовки МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Золотухин Д.В., 2018.*

ритории России личность россиян, постоянно проживающих вне России, хотя данный вопрос не вполне урегулирован законодательством. В ряде случаев (покупка железнодорожного билета, покупка авиабилетов на внутрироссийские рейсы, обмен валюты и др.) заграничный паспорт могут использовать и россияне, постоянно проживающие в России.

В зависимости от формы загранпаспорта бывают следующих видов:

Биометрический паспорт (он же паспорт нового образца). Биометрический паспорт (биопаспорт) – паспортно-визовый документ нового поколения (ПВД НП) – содержащий биометрические параметры его владельца, то есть измеряемая физическая характеристика или поведенческая черта, используемая для распознавания человека, его идентификации, или проверки является ли он тем, кем себя заявляет. Внешне биопаспорта не сильно отличаются от паспортов старого образца. В новом документе увеличено количество страниц, страница идентификационных данных отпечатана на пластике, включая изображение подписи и чёрно-белую копию фотографии владельца, хранящейся на чипе.

Выдача биопаспортов в Российской Федерации начата в пилотном режиме в 2006 году в Москве, Санкт-Петербурге и Калининграде и продолжается до сих пор.

Паспорт старого образца.

Отличия:

– Срок действия паспорта. Документ нового образца имеет срок действия десять лет, тогда как другой паспорт всего лишь на пять лет.

– Стоимость. Госпошлина за оформление биометрического паспорта больше, чем за паспорт старого образца.

– Наличие электронного чипа. Биометрический паспорт РФ так и называется, потому что в него встроен особый чип, который содержит следующую информацию – имя, фамилия, возраст, дата выдачи паспорта, срок паспорта, отпечатки пальцев и сведения о ДНК.

В зависимости от субъекта получения загранпаспорта могут быть:

1. Служебный загранпаспорт. Выдается государственным служащим, замещающим должности федеральной государственной граж-

данской службы, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, и сопровождающим их в служебной командировке за пределы территории Российской Федерации работникам:

– административно-технических служб и сотрудникам специальных служб:

– Администрации Президента Российской Федерации;

– Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

– Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

– Аппарата Правительства Российской Федерации;

– аппарата Конституционного Суда;

– аппарата Верховного Суда;

– работникам государственных корпораций;

– служащим Центрального банка Российской Федерации (Банка России);

– гражданам Российской Федерации – военнослужащим, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации;

– штатным работникам административно-технических служб дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, а также административно-технических служб официальных представительств Российской Федерации либо официальных представительств Российской Федерации при международных организациях за пределами территории Российской Федерации;

– членам семьи (супруге или супругу), несовершеннолетним детям, нетрудоспособным совершеннолетним детям) гражданина Российской Федерации, которому выдан служебный паспорт, может выдаваться также служебный паспорт в случае, если срок служебной командировки за пределы территории Российской Федерации превышает один год.

2. Дипломатический паспорт. Выдается:

– гражданам Российской Федерации, которые в соответствии с Венской конвенцией 1961 года о дипломатических отношениях и дру-

гими международными договорами Российской Федерации при выезде за пределы территории Российской Федерации для исполнения возложенных на них служебных обязанностей обладают дипломатическим иммунитетом;

– Президенту Российской Федерации;

– членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (на срок их полномочий);

– членам Правительства Российской Федерации;

– судьям Конституционного и Верховного судов;

– Генеральному прокурору;

– Председателю Центрального банка;

– лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации или государственные должности субъектов РФ;

– лицам, являющимся единоличными исполнительными органами государственных корпораций;

– дипломатическим сотрудникам и дипломатическим курьерам федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел;

– членам семьи (супруге или супругу), несовершеннолетним детям, нетрудоспособным совершеннолетним детям) гражданина Российской Федерации, имеющего дипломатический паспорт и командированного за пределы территории РФ в официальное представительство РФ либо в представительство РФ при международной организации за пределами территории РФ, проживающим или следующим совместно с ним.

При утере паспорта за границей гражданину РФ необходимо оформить «Свидетельство на возвращение в Российскую Федерацию». Этот документ заменяет загранпаспорт до конца срока пребывания в другой стране и позволяет вернуться домой. Для его получения требуется предъявить в консульское учреждение Российской Федерации внутренний паспорт или посетить его с двумя гражданами России, имеющими действительные паспорта и способными подтвердить личность и гражданство России потерявшего паспорт.

Свидетельство на возвращение – документ, временно (на срок до 15 суток) заменяющий заграничный паспорт в случае его утраты или

истечения его срока действия за рубежом. Оформляется консульским учреждением. Для оформления свидетельства на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию гражданин должен лично явиться в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации и подать письменное заявление, к которому необходимо приложить:

– опросный лист установленного образца;

– документ, выданный компетентными органами страны пребывания, подтверждающий факт обращения гражданина по поводу утраты паспорта, либо просроченный заграничный паспорт

– 2 фотографии размером 3,5 см на 4,5 см;

– документы, позволяющие установить личность заявителя и место его жительства в Российской Федерации (при отсутствии таких документов – заверенные в установленном порядке заявления не менее 2-х граждан России, подтверждающие личность заявителя).

Свидетельство на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию может быть выдано дипломатическим представительством или консульским учреждением только после получения всех необходимых сведений о заявителе, исключающих любые сомнения относительно его личности и принадлежности к гражданству Российской Федерации.

Подобный документ существует и в других странах (например, на Украине он называется удостоверением на возвращение, в некоторых странах выдаётся т. н. временный паспорт). Если лицо, утратившее паспорт, постоянно проживает за границей (оформило выезд в установленном порядке), то ему выдаётся полноценный паспорт по согласованию с консульским учреждением, где оно состоит на учёте. Причина, по которой невозможно сразу выдать полноценный загранпаспорт – отсутствие единого реестра, позволяющего с абсолютной точностью установить личность и гражданство заявителя. В странах, где такой реестр существует, обычно выдаётся сразу новый паспорт. Напротив, в некоторых государствах СНВ не является документом, подтверждающим гражданство и выдаётся на основании личных впечатлений консула.

Понятие и виды основных документов, удостоверяющих личность граждан РФ на территории Российской Федерации

И.Ю. Сизов[1]

По российскому законодательству все права и обязанности, а также государственные услуги могут быть реализованы и получены гражданами только при наличии у них документов, удостоверяющих личность. Для оформления таких документов в стране разработана единая паспортно-визовая система. «...паспортно-визовая система – это целостная совокупность общественных отношений, урегулированных правом, возникающих преимущественно между уполномоченными органами и гражданами в связи с проверкой, оформлением, выдачей гражданам и организациям определенных паспортно-визовых документов – паспортов, загранпаспортов, видов на жительство, других удостоверений личности и документов о регистрационном учете по месту жительства и по месту пребывания, виз, разрешений на временное проживание иностранным гражданам и других паспортно-визовых документов»[2].

Вопросы идентификации личности являются главной составляющей в решении государственной задачи, возложенной на паспортно-визовую систему по обеспечению граждан Российской Федерации основными документами, удостоверяющими личность, которые позволяют им осуществлять свои права (на свободу слова, передвижения, участие в голосовании и т. д.) и получать услуги (открытие банковских счетов, получение лицензий, поступление в ВУЗ, на государственную службу, использование авиационного и железнодорожного транспорта и т. д.), а также бороться с преступностью, в частности, разыскивать лиц, скрывающихся от правосудия, от уплаты алиментов, прибывших из мест лишения свободы, и т. п.

В мире практически во всех государствах построены системы документов, удостоверяющих личность своих граждан. В европейских государствах существует так называемая «легитимационная система»,

---

[1] Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Сизов И.Ю., 2018.*

[2] Музыченко П.Б. О проблемах совершенствования паспортно-визовой системы в Российской Федерации / П.Б. Музыченко // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 12–14.

по которой не установлено обязанности гражданина иметь какой-то определенный вид документа, но в случае необходимости личность его может быть удостоверена любым способом. При легитимационной системе обладание паспортом – это право, а не обязанность (оно становится обязанностью лишь при выезде гражданина за границу).

В Соединенных Штатах паспортная система не существовала никогда, не говоря уже о прописке. Граждане США знают только иностранный паспорт. Внутри страны личность гражданина может быть удостоверена любым документом, чаще всего – водительскими правами. Это классический пример легитимационной системы.

Классический пример нелегитимационной системы – это Россия. В нашей стране паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

Универсальные электронные карты, банковские карты, страховые полисы, пенсионные карты, пластиковые водительские удостоверения, заграничные паспорта с электронными носителями информации – вот далеко не полный перечень документов, появившихся в последнее время практически у каждого гражданина Российской Федерации. Принятие по ним большого количества правовых актов, регулирующих вопросы реализации прав и получения государственных услуг гражданами России, значительно запутало эту не простую сферу правоотношений. Где, когда, в каких случаях и какой документ предъявлять? В первую очередь это происходит из-за того, что не определен перечень документов, удостоверяющих личность граждан России на территории России. Ведь только при их предъявлении возможна реализация прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, и получение требуемых услуг гражданами России.

В общегражданском обороте чаще всего встречаются первые три вида документов.

Территориальные органы МВД России осуществляют выдачу и замену паспорта гражданина РФ и временное удостоверение личности гражданина РФ.

В Указе Президента Российской Федерации «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» от 1997 г. предписано «до

принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации... ввести в действие паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Порядок оформления паспорта был утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». В настоящее время паспорт обязаны иметь все граждане России с 14-летнего возраста.

В Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» указан документ, который, как дословно сказано, «удостоверяет гражданство Российской Федерации». Таким документом является «...паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица». В этом же Законе сказано, что «виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются федеральным законом».

Но такого федерального закона до настоящего времени нет, и ни в одном законодательном и нормативно-правовом акте не определен полный перечень документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации в целом при всех обстоятельствах. При этом для осуществления конкретных правоотношений в ряде законах и нормативно-правовых актах приводятся различные перечни документов, удостоверяющих личность.

Анализ нормативных правовых актов позволяет отнести к числу основных документов удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на ее территории (см. табл).

Представляется целесообразным утвердить виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, как этого требует действующий Закон «О гражданстве Российской Федерации».

Описание	*Документы*	*Основание*
Удостоверение личности гражданина РФ на территории РФ (в пределах РФ)	Паспорт гражданина РФ[1]; паспорт гражданина СССР (действителен до замены его в установленные сроки на паспорта гражданина РФ)	Указ Президента РФ от 13.03.1997 г. № 232; Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 г. № 828
Удостоверение личности военнослужащего РФ	Удостоверение личности военнослужащего РФ; военный билет солдата, матроса, сержанта, старшины, прапорщика, мичмана и офицера запаса	Постановление Правительства РФ от 12.02.2003 г. № 91; Приказ Министра обороны РФ от 18.07.2014 г. № 495
Удостоверение личности гражданина РФ на срок оформления паспорта гражданина РФ	Временное удостоверение личности гражданина РФ (форма № 2П)	Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 г. № 828; Приказ МВД России от 13.11.2017 г. № 851
Удостоверение личности советского гражданина	Паспорт гражданина СССР	Постановление Совмина СССР от 28.08.1974 г. № 677
Удостоверение личности военнослужащего СССР	Удостоверение личности и военные билеты, выдаваемые командованием воинских частей и военных учреждений	
Удостоверение личности прибывших на временное жительство в СССР советских граждан, постоянно проживающих за границей	Общегражданские заграничные паспорта	

Несомненно, что скорейшее решение на государственном уровне этих проблем, устранение неясностей в вопросах документов, удостоверяющих личность, и введение новой современной системы идентификации личности, утверждение законом основного документа, удостоверяющего личность, и создание конкретного, четко отлаженного «паспортного механизма» приведет к повышению качества и доступ-

[1] Здесь и далее под паспортом гражданина РФ понимается паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

ности получения требуемых услуг гражданами России, а также реализации прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Полного перечня всех документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, до настоящего времени нет и ни в одном законодательном и нормативно-правовом акте не определен полный перечень таких документов. При этом для осуществления конкретных правоотношений в ряде законов и нормативно-правовых актах приводятся различные перечни документов, удостоверяющих личность. Например, для выезда за границу гражданам выдаются заграничные паспорта, военнослужащим – удостоверения личности офицера и военные билеты, иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим в России постоянно, – виды на жительство и т. п.

Оформление и выдача данных документов обеспечивает выполнение двуединой цели паспортно-визового режима: создание условий, благоприятствующих осуществлению гражданами своих прав, а также – способствующих выполнению их обязанностей, обеспечению безопасности граждан, общества, государства, а также является основой идентификации личности человека при любой ситуации, включая и идентификацию личности преступника при совершении им преступления.

Решение на государственном уровне вопросов идентификации личности и устранения неясностей в вопросах оформления документов, удостоверяющих личность, несомненно, повысит качество и доступность получения требуемых услуг гражданами России, а также в реализации прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

К вопросу об определении границ территорий для обеспечения транспортной безопасности и общественной безопасности на объектах метрополитена

М.А. Смирнов[1]

Масштаб и сложность организационных и управленческих проблем, возникающих в процессе обеспечения безопасности объектов транспорта, столь объемны, что их решение требует привлечения значительных материальных и интеллектуальных ресурсов. Развитие всех составляющих транспортной инфраструктуры и его интеграция в единую систему явно опережает процесс обеспечения ее безопасности и соответственно порождает ряд организационно-правовых проблем в процессе выстраивания системы безопасности транспортного комплекса, в том числе относящихся к сфере административного законодательства.

Все вопросы обеспечения безопасности различных объектов транспорта тесно взаимосвязаны и во многом имеют общее содержание. Структура системы обеспечения транспортной безопасности для метрополитена принципиально должна соответствовать структуре такой же системы на железнодорожном транспорте. В данном направлении, как правило, основным её составляющими являются техническое оснащение объектов, и организация их функционирования с учетом определенного ряда режимных мер, требований к порядку действий персонала и поведения пассажиров. Решение данных вопросов лежит в сфере определения территориальной компетенции субъектов обеспечивающих безопасность на объектах метрополитена (как транспортную так и общественную).

К объектам метрополитена относятся станции, которые в соответствии Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. № 410 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий метрополитенов» представляют собой – «подземный, наземный или надземный остановочный

[1] Адъюнкт кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Смирнов М.А., 2018.*

пункт, предназначенный для посадки и высадки пассажиров, в том числе вестибюли, эскалаторы или лестницы, платформенные и средние залы, помещения для обслуживания пассажиров, размещения эксплуатационного персонала и производственного оборудования, пересадочные сооружения и другие сооружения, оборудование и устройства, обеспечивающие функционирование метрополитена, участки главных путей линии станции, примыкающие тупик, станционные пути и соединительные пути с электродепо и (или) другой линией, примыкающие соединительные тоннели и (или) открытые участки, а также подземные, наземные и надземные переходы»[1].

В настоящее время, в соответствии с изменениями, внесенными в пункт 198 приказа МВД Российской Федерации от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» Посты и патрули полиции устанавливаются на станциях метрополитена. Количество и границы постов определяются границами пассажирской зоны станций[2].

Таким обзором, если наложить требования первого нормативного правового акта на требования последующего рассмотренного, то необходимо сделать вывод, что территориальная компетенция органов внутренних дел на метрополитенах значительно уже, нежели компетенция тех же субъектов, которые обеспечивают транспортную безопасность. Если включить всю территорию станции в территорию оперативного обслуживания органа внутренних дел на метрополитене, то орган внутренних дел обязан выставить посты или маршруты патрулирования в технические помещения станций, а также включить их, да и территорию депо в планы единых дислокаций, данные решения конечно же приведут к нарушению рассмотренного пункта Устава патрульно-постовой службы полиции. Исходя из этого следует, что немаловажные в плане оперативной обстановки помещения предназначенные для размещения эксплуатационного персонала и производствен-

[1] Пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. № 410 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий метрополитенов».

[2] «Устав патрульно-постовой службы полиции», утвержденный приказом МВД Российской Федерации от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (с изм. и дополн.).

ного оборудования, а так же где располагаются оборудование и устройства, обеспечивающие функционирование метрополитена, участки главных путей линии станции, примыкающие тупик, станционные пути и соединительные пути с электродепо и (или) другой линией, примыкающие соединительные тоннели и (или) открытые участки, и одно из самых важных, в части касающейся оперативной обстановки, помещения для временного хранения добровольно сданных или обнаруженных в ходе досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра предметов и веществ, которые запрещены или ограничены для перемещения, не входят в посты и маршруты патрулирования, то есть обстановка на них и общественный порядок фактически со стороны органа внутренних дел на метрополитене не контролируется.

Один из вариантов решения изложенной проблемы может заключаться в тактической организации деятельности инспекторов органов внутренних дел на метрополитенах. А.А. Странцов в своей работе «Правовой режим административного участка участкового уполномоченного полиции»[1] характеризует административный участок как определяемую приказом начальника территориального органа МВД России с целью локализации муниципальных границ несения службы участковым уполномоченным полиции неделимая совокупность земельных участков, их частей одной или нескольких территориальных зон в составе земель населенных пунктов с находящимися на ней зданиями, строениями, сооружениями, иными объектами различного назначения и форм собственности, а также субъектным составом, информация о которых фиксируется в служебной документации участкового уполномоченного полиции (паспорте на административный участок).

Автор соглашается с указанным определением и предлагает в условиях метрополитена следующее понятие административного участка – определяемый приказом начальника органа внутренних дел на метрополитене, с целью локализации границ несения службы инспектором, неделимый участок, из одного или нескольких объектов метрополитена с постоянным и переменным персональным составом, ин-

[1] Странцов А.А. Правовой режим административного участка участкового уполномоченного полиции / Статья в Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2015. – № 2 (29). – С. 47.

формация о которых фиксируется в служебной документации инспектора (паспорте на объект метрополитена).

Итак, территории метрополитенов должны быть включены в территории административных участков, которые целесообразно создать в условиях оперативного обслуживания органов внутренних дел на метрополитенах, проводя их аналогию с административными участками участковых уполномоченных полиции. В результате на данных территориях официально будет установлен контроль за оперативной обстановкой со стороны органа внутренних дел на метрополитене. Таким же образом можно решить и вопрос с контролем оперативной обстановки, например, в депо метрополитенов, электроподстанций и иных сооружениях.

Вопросы профилактической работы в деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел

И.А. Симакина[1]***,***
О.В. Безлепкина[2]

На сегодняшний день можно назвать достаточно большое количество органов, которые обеспечивают профилактику противоправного поведения несовершеннолетних. Все они, без сомнения, имеют свою специализацию, но все же их объединяет наличие общих целей, например, предупреждение правонарушений, совершаемых несовершеннолетними и против них, социальная адаптация, развитие нравственных и моральных принципов, обучение правилам человеческого взаимодействия детей.

Одним из таких субъектов, осуществляющих свою деятельность по профилактике правонарушений несовершеннолетних, являются центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее – Центры). Данные органы реализуют указанные выше функции в

---

[1] Начальник кафедры специальных дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России кандидат юридических наук, доцент подполковник полиции. © *Симакина И.А., 2018.*

[2] Начальник кафедры общеправовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России кандидат юридических наук майор полиции. © *Безлепкина О.В., 2018.*

момент помещения несовершеннолетних правонарушителей в Центры и осуществляют путем проведения индивидуальной воспитательной работы и применения мер профилактического воздействия.

При анализе деятельности Центров, на наш взгляд, наиболее сложным видится вопрос о фактических основаниях помещения в них несовершеннолетних правонарушителей. Так, исходя из положений нормативных правовых актов, помещение несовершеннолетних в Центр не является мерой государственного принуждения и направлено данное воздействие, прежде всего, на социальную и педагогическую реабилитацию ребенка, попавшего в сложную ситуацию. Таким образом, фактическим основанием для помещения несовершеннолетнего в Центр является по большому счету не столько совершенное им повторно деяние, а собирательная характеристика его личности, а также условия, обусловливающие общественную деформацию личности подростка.

Исходя из этого положения, становятся понятными частые отказы судов в удовлетворении ходатайств о помещении несовершеннолетних в Центры, после совершения им одного или даже нескольких деяний при его общей удовлетворительной характеристике, данной в учебных заведениях, а также в целом положительной характеристике его семьи и условий жизни.

Исходя из изложенного, статья 31.1 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» вполне закономерно требует, чтобы ходатайства уполномоченных лиц о помещении несовершеннолетнего в Центр сопровождались материалами, подтверждающими фактическую обоснованность помещения подростка в данное учреждение, необходимость и практическую целесообразность применения к нему мер воспитательного воздействия. Учитывая судебную практику и мнения ученых по данному вопросу, следует согласиться с мнением М.А. Моругиной по отнесению к необходимым материалам следующих документов:

– подготовленных инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних актов обследования жилищно-бытовых условий несовершеннолетнего;

– характеристик с места работы, а так же справок о наличии или отсутствии судимости и о совещенных административных правонарушениях законных представителей несовершеннолетнего;

– объяснений уполномоченных лиц о проведенной работе с несовершеннолетним, предполагаемым для помещения в Центр (к таким лицам могут относиться не только инспектора подразделений по делам несовершеннолетних, но и участковые уполномоченные полиции, педагоги, социальные работники, работники здравоохранения и т. п.)[1].

Кроме того, поскольку достаточно важным при решении вопроса о помещении несовершеннолетнего в Центр является состояние его здоровья, а необходимость приложения документов о состоянии здоровья в законе прямо не указана, согласимся и с мнением о необходимости осуществления запроса данных о состоянии здоровья несовершеннолетнего с истребованием справок из психоневрологического и наркологического диспансера[2].

Таким образом, наиболее актуальными проблемами, возникающими в практической деятельности, являются частые случаи не возможности подготовки соответствующих документов сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних для поддержания ходатайств, внесенных в установленном порядке ходатайств о помещении несовершеннолетних в Центр, либо подготовка документов с существенными ошибками. Такие ситуации возникают тогда, когда, не принимая во внимание обстоятельства исправления поведения, усиления контроля за несовершеннолетним, улучшения условий его проживания и т.п., инспекторы подразделений по делам несовершеннолетних готовят ходатайства о помещении в Центр, опираясь на ранее собранные материалы. Либо, не давая должной оценки всем обстоятельствам дела, уполномоченные лица считают достаточным установление самого факта совершения несовершеннолетним правонарушения и необходимости предотвращения совершения им общественно опасных деяний в будущем. При этом без изучения и анализа остаются конкретные основания для помещения несовершеннолетнего в Центр, такие как:

– условия быта;

– наличие возможности для осуществления достаточного контроля за несовершеннолетним со стороны законных представителей;

---

[1] Моргулина Н.А. Судебная практика рассмотрения материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 1. – С. 220.

[2] Там же.

– недостаточность проведенной профилактической работы со стороны уполномоченных лиц органов внутренних дел, системы социальной защиты и воспитания;

– наличие возможности исправления его без изоляции от общества.

Моргулина Н.А. указывает, что в одном из научных исследований изучение мнения судей показало, что на вопрос: «Удовлетворяет ли Вас качество материалов, поступивших из подразделений по делам несовершеннолетних, а также от других субъектов, о помещении несовершеннолетнего в Центр?» – 100% респондентов ответили отрицательно. И в первую очередь это связано с обозначенными нами проблемами, а именно с низким качеством собранного сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних материала, который не всегда отражает действительность и не учитывает все необходимые вопросы. Тем же исследованием установлено, что такой формальный подход к сбору материалов в 75% случаев приводит к тому, что суды отказывают в удовлетворении ходатайства уполномоченного лица о помещении несовершеннолетнего правонарушителя в Центр.

Таким образом, в качестве промежуточного вывода можно заключить, что в настоящее время существуют значительные проблемы взаимодействия по вопросу принятия решения о помещении в Центр между подразделениями по делам несовершеннолетних, собственно Центрами и судьями. Частично они обусловлены в большинстве регионов объективными обстоятельствами, связанными со значительной удаленностью Центров от органов внутренних дел, базирующихся в областных округах или районах и, как следствие, невозможностью обеспечения сопровождения материалов и поддержания их в суде специалистами Центра. Однако, отмеченные организационные вопросы лишь частично являются основанием указанной нами проблемы.

В качестве предложений по оптимизации работы Центров можно рассматривать практику Воронежской области, где соответствующим приказом определяются зоны оперативного управления и проводится закрепление сотрудников Центра за данными зонами.

В приказе так же определяются обязанности сотрудников, среди которых:

– ежемесячно осуществлять сбор прогнозируемых сведений о помещении несовершеннолетних в Центр за совершение общественно опасного деяния на предстоящий месяц и контроль исполнения прогноза;

– изучать ходатайства в суд о помещении несовершеннолетних в Центр, принимать участие в их доработке, в случае необходимости и по указанию осуществлять выезд в командировку для участия в судебном заседании;

– осуществлять сбор и обобщение судебных решений об отказе в удовлетворении ходатайств о помещении несовершеннолетних в Центр;

– в ходе дежурства в свободное от занятий время осуществлять мониторинг ситуации по профилактике правонарушений несовершеннолетних по закрепленным зонам с выяснением данных о количестве несовершеннолетних, поставленных на учет, выявленных несовершеннолетних из других регионов, совершивших административное правонарушение и т.д.

Положительной следует признать также практику проведения межведомственных ежегодных семинаров-совещаний, посвященных проблемам помещения несовершеннолетних в Центр, с участием представителей прокуратуры, судов, учреждений социальной защиты семей и несовершеннолетних.

Таким образом, в качестве вывода мы можем заключить, что организация профилактической работы с несовершеннолетними, основанная на эффективном взаимодействии между подразделениями по делам несовершеннолетних и Центрами, а также использовании данными субъектами технологий комплексной, системной профилактики правонарушений, способна привести к положительным результатам в направлении достижения цели предупреждения правонарушений несовершеннолетних.

К вопросу о классификации специальных субъектов – отдельных категорий физических лиц в административном праве

Е.А. Соломатина[1]***,***
К.А. Лендова[2]

Юридическая наука в современный период в вопросах определения субъектов административного права сформулировала достаточно понятную концепцию, а именно: к физическим лицам, субъектам административного права, относятся граждане Российской Федерации, иностранцы и лица без гражданства. Такой постулат является непоколебимым, и он поддерживается большинством отечественных ученых-административистов[3].

Однако, следует обратить внимание на то, что как среди граждан России, так и среди других субъектов административного права есть ряд категорий, которые относятся к одному виду субъектов, но имеют разный объем дееспособности и правоспособности. Поэтому говорить о том, что группа субъектов административного права такая, как граждане России, имеет одинаковый объем дееспособности и правоспособности, нет оснований.

Речь идет о так называемых специальных субъектах. В административно-правовой науке отдельные ученые выделяют специальные субъекты, однако, прежде всего, эти специальные субъекты прямо не определены в законодательстве, а во-вторых, их можно насчитать большое количество, а объем их дееспособности и правоспособности изменяется в зависимости от вида субъекта.

Д.Н. Бахрах делает определенную попытку определить такие специальные субъекты по специальным статусам[4]. Однако он четко не выделяет уменьшение или увеличение объемов правоспособности или дееспособности отдельных административных субъектов.

---

[1] Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Соломатина Е.А., 2018.*

[2] Курсант международно-правового факультета МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Лендова К.А., 2018.*

[3] Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России : учебник. М. : Юрайт, 2016. С. 86.

[4] Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2008. С. 164.

Следует различать специальных субъектов по различным основаниям, которые можно объединить в четыре группы.

Первая группа – это специальные субъекты, которые имеют определенный уровень правоспособности и дееспособности в силу объективных причин (рождения, события[1], которое меняет правовой статус субъекта, а также объем его правоспособности и дееспособности), например, автомобильная авария, после которой малолетний гражданин становится сиротой и т. д.

Вторым типом специальных субъектов можно выделить таких, которые приобрели упомянутый статус в силу своих профессиональных обязанностей. К числу таких субъектов можно отнести водителей транспортных средств, работников правоохранительных органов, работников, которые выполняют опасные или вредные работы[2] и т. д.

Третью группу специальных субъектов составляют субъекты, которые становятся специальными вследствие определенных административных действий, вызванных самими действиями субъектов. К такой группе можно отнести студентов, лиц, которые получили дипломы о высшем или специальном образовании и работают по специальности, то есть специалистов, лиц, которые закончили трудовую деятельность и стали пенсионерами, которые также имеют особый статус и особый объем прав и обязанностей и т. д.

Четвертую группу специальных субъектов составляют лица, которые стали особой категорией физических лиц в следствие воздействия на них норм закона или распространения на них ряда обязанностей и пр. К таким специальным субъектам следует отнести осужденных или арестованных, лиц, призванных в ряды Вооруженных Сил Российской Федерации и т. д.

Также с точки зрения Д.Н. Бахраха, в административном праве можно выделить такое понятие, как «административный коллектив», то есть тех лиц, которые работают в определенной организации[3]. Од-

---

[1] См., например, ст. 10 (заключение брака) Семейного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 1995 № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 16.

[2] Постановление Правительства РФ от 25.02.2000 г. № 163 (ред. от 20.06.2011) «Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет» // СЗ РФ. 06.03.2000. № 10, ст. 1131.

[3] Там же. С. 170.

нако трудно согласиться с тем, что административный коллектив является отдельным субъектом административного права, но его члены могут быть отдельными специальными субъектами, которые имеют отдельный объем дееспособности и правоспособности. Вместе с тем, в этом же коллективе лица, которые занимают разные должности, имеют различный объем компетенции и, таким образом, имеют разный объем дееспособности и правоспособности.

Рассматривая более детально первую группу субъектов административного права, которые выделены как специальные, следует конкретизировать вопрос об их правоспособности и дееспособности. Например, лицо является инвалидом первой группы от рождения и, соответственно, оно имеет отдельные права, которые не имеет обычный гражданин (право на бесплатные лекарственные средства, право на пенсию по инвалидности, компенсацию расходов на оплату жилья и коммунальных услуг, сокращенную продолжительность рабочего времени[1] и т. д.). То есть объем правоспособности у него больше чем у граждан, которые не имеют ограничений, связанных со здоровьем.

Вместе с тем, в отдельных случаях у инвалидов с детства может быть в силу их отсталости в умственном развитии ограниченный объем дееспособности.

Отдельно следует остановиться на физических лицах, которые, например, стали сиротами в результате техногенных катастроф или других событий, которые являются неотвратимыми. Объем правоспособности сирот также меняется. Изменяется также и объем дееспособности и правоспособности лиц, которые стали инвалидами вследствие упомянутых событий. Над указанными лицами могут назначить опеку, им могут назначаться специальные пенсии и т. д.

Второй тип субъектов административного права, которых можно определить как специальных, самый многочисленный. В силу своих профессиональных обязанностей многие лица имеют разный объем правоспособности и дееспособности. Например, водители транспортных средств имеют право управлять транспортными средствами толь-

[1] Какие льготы предусмотрены для инвалидов I группы? // Азбука права: электрон. журн. 2018 // СПС «КонсультантПлюс».

ко при наличии у них при себе удостоверения водителя[1]. С другой стороны, они могут быть привлечены к административной ответственности в случае нарушения правил дорожного движения[2], в то время как обычный гражданин за такие действия к ответственности не привлекается.

Практически представители каждой профессии имеют определенные ограничения или более широкие полномочия в своей профессиональной сфере, чем обычные граждане, поэтому можно говорить о большем объеме их правоспособности.

Если говорить о третьей группе специальных субъектов, которые приобрели свой специальный статус благодаря определенным административным действиям, то они также имеют более широкий или более узкий объем правоспособности. Например, лицо, которое стало студентом высшего учебного заведения, имеет больший объем полномочий, чем лицо, которое не учится в учебном заведении[3].

Специальный статус имеют пенсионеры, участники войны[4] и многие другие лица, которые приобрели свой статус вследствие определенных административных процедур. Соответственно, они также имеют определенный объем правоспособности. Относительно дееспособности, то они имеют одинаковую дееспособность вместе со всеми гражданами, но этот вопрос требует дополнительного исследования.

Существует группа физических лиц, имеющих ограниченную правоспособность в результате совершения действий, которые привели к таким ограничениям. Это в основном лица, совершившие административные правонарушения или преступления. Например, лицо, которое управляло транспортным средством в состоянии алкогольного

---

[1] См. п. 2.1 Постановления Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (ред. от 27.08.2018) «О Правилах дорожного движения» // Российские вести. – 1993. – № 227.

[2] См., например, гл. 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собр. законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

[3] Например, право на стипендию Президента России, см., Указ Президента Российской Федерации от 14.02.2010 г. № 182 (ред. от 08.03.2011) «О стипендиях Президента Российской Федерации для студентов, аспирантов, адъюнктов, слушателей и курсантов образовательных учреждений высшего профессионального образования» // Собр. законодательства РФ. 22.02.2010. № 8, ст. 837.

[4] См., например, Приказ СК России от 20.03.2017 г. № 49 «Об утверждении Порядка выдачи удостоверений ветерана боевых действий в военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

или наркотического опьянения, может быть лишено права на управление таким средством. Соответственно, следует говорить об ограничении правоспособности данного лица. Лица, осужденные за совершение уголовных преступлений и находящиеся в местах лишения свободы, также имеют ограниченную правоспособность. Они не имеют права свободного передвижения, общения с другими лицами и имеют ряд других ограничений, которые определены соответствующими нормативными актами[1].

К специальным субъектам административного права следует относить и лиц, которые призваны в ряды Вооруженных Сил Российской Федерации[2]. Они также имеют определенные ограничения, то есть их правоспособность ограничена.

Физические лица – иностранцы или лица без гражданства в России также имеют определенные ограничения в объеме правоспособности. Например, иностранцы не могут быть приняты на службу в Вооруженные Силы Российской Федерации или органы внутренних дел. Они также не имеют права посещать определенные объекты и территории, которые запрещено посещать таким лицам. Есть определенные ограничения трудовых прав указанных субъектов, права на образование и пребывание на территории Российской Федерации. Все эти ограничения закреплены нормативными актами Российской Федерации[3].

Итак, вопрос классификации физических лиц – субъектов административного права различными авторами рассматривается поразному, а, с другой стороны, в юридическая литература пока еще в достаточной степени не систематизирует научные труды, посвященные специальным субъектам административного права в категории физические лица, имеющие различный объем правоспособности и дееспособности.

---

[1] Дорогова Е.В. Гражданин как субъект административного правонарушения // Правопорядок: история, теория, практика. – 2015. – № 3 (6). – С. 6.

[2] См., например, ст. 22 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 30.03.1998. № 13, ст. 1475.

[3] Караиван Н.С. Особенности определения правоспособности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // Вестник Международного института экономики и права. – 2015. – № 11. – С. 191.

Особенности административно-правового статуса полиции на современном этапе

Ю.Н. Сосновская[1]

При осуществлении государственного управления, административно-правовой статус в исполнительной власти характеризует ее положение. Статус органа исполнительной власти определяется его назначением, ролью и местом в системе управления, компетенцией, а также закрепленными в нормативных правовых актах обязанностями и правами. Административно-правовой статус закреплен в Конституции РФ, законах и в нормативных актах (как правило, положениях об органах).

Таким образом, говоря об административно-правовом статусе органов внутренних дел, а в частности полиции, представляется возможным назвать следующие его составляющие: назначение полиции и ее система и организация, правовая основа деятельности полиции, основные права и обязанности полиции.

Ученые административисты отмечают, что «закон сохранил за полицией основные права, которыми ранее обладала милиция. В него не вошли те из них, которые не имели четкого юридического содержания и позволяли произвольно (без необходимых оснований, должной процедуры и соблюдения определенных сроков) ограничивать права граждан и организаций, а также касались несвойственных полиции функций в сфере контрольной и надзорной деятельности. Вместе с тем появились новые обязанности. Наделение полиции дополнительными полномочиями в первую очередь обусловлено потребностями более эффективной защиты жизни, здоровья и имущества граждан. Важно подчеркнуть, что отдельные полномочия полиции стали более конкретизированными, а у других – сужена сфера действия. Следует отметить, что Закон о полиции предоставляет ей широкий комплекс прав именно для выполнения рассмотренных обязанностей. Использование сотрудником полиции своих прав вопреки возложенным на нее служебным обязанностям влечет ответственность, установленную законом»[2].

---

[1] Доцент кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Сосновская Ю.Н., 2018.*

[2] Елагин А.Г., Капитонов С.А. Административный потенциал полиции и безопасность в обстановке формирования Российского правового государства // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. – 2012. – №4.

Закон о полиции даёт исчерпывающий перечень обязанностей полиции, особенно тех из них, которые затрагивают права и свободы граждан[1]. Это делает деятельность сотрудника полиции более прозрачной для обычного гражданина, а для самих сотрудников дает четко очерченную систему законодательных ценностей и координат.

Все права, которыми наделяется полиция, корреспондируют возложенным на нее обязанностям. Особо следует отметить следующее.

1) Детально урегулированы полномочия полиции в части проверки документов, которые имеет право проверять сотрудники полиции при выполнении возложенных на них обязанностей в соответствии с определенными обстоятельствами (п. 2 ч. 1 ст. 13 ФЗ № 3 «О полиции).

2) Пункт 3 содержит основания, при которых полиция имеет право «вызывать граждан и должностных лиц по расследуемым уголовным делам и находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений граждан о преступлениях, административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции; получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям, в том числе по поручениям следователя и дознавателя, необходимые объяснения, справки, документы (их копии); подвергать приводу в полицию в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову»[2].

3) В пункте 4 уточнен порядок получения от государственных органов, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, общественных объединений, граждан и должностных лиц документов (их копии), материалов и других сведений, необходимых для выполнения возложенных на полицию обязанностей – по мотивированному запросу полномочных должностных лиц полиции. В 2016 г. этот пункт был дополнен правом получения информации от медицинских учреждений (Федеральный закон от 03.07.2016 № 227-ФЗ).

---

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции», ст. 12 (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016).

[2] Там же // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

4) Переработаны положения, относительно прав полиции по ознакомлению в организациях с необходимыми материалами, документами, статистическими данными и иными сведениями – в той части, в какой они имеют отношение к расследованию уголовных дел, производству по делам об административных правонарушениях, проверке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (п. 5).

5) В пункте 15 закреплено право полиции по доставлению несовершеннолетних, «совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции на основаниях и в порядке, предусмотренных федеральным законом» [1].

6) В пункте 20 и 21 конкретизированы права полиции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. При этом в части 2 статьи 13 установлено, что эти права предоставляются специально уполномоченным сотрудникам полиции.

7) Положения пункта 33 части 1 скорректированы в части права полиции использовать в деятельности информационные системы, аудио– и видеотехнику, фото– и киноаппаратуру, а также другие специальные и технические средства, не причиняющие вреда здоровью и жизни граждан и окружающей среде; вести видеобанки и видеотеки лиц, проходивших (проходящих) по делам и материалам проверок полиции; формировать, вести и использовать банки данных криминалистической, оперативно-справочной, розыскной, экспертно-криминалистической и иной информации о лицах, фактах и предметах; использовать банки данных других государственных органов и организаций, в том числе персональные данные граждан.

9) В целях исключения возможных злоупотреблений максимально четко сформулированы права полиции на беспрепятственное использование в служебных целях средств связи (пункт 36 части 1), а также транспортных средств (пункт 37 части 1).

---

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Отдельно хотелось бы упомянуть изменения, который внес в Закон о полиции Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Так, значительные изменения претерпел п. 22 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции (о проверке мест хранения, торговли, коллекционирования и экспонирования оружия); п. 23, 24 (исключены положения относительно частной охранной деятельности); п. 25 (добавлены положения антитеррористической направленности), п. 26 (право выдавать предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и проч.) – утратил силу; введены п. 38 и 39 (права в сфере оборота наркотических средств). Такие изменения, несомненно, продиктованы практикой применения норм Закона о полиции.

Важным недостатком Закона о полиции является то, что «в нем не закреплена, как практически во всех правовых государствах, обязательность сообщения о задержании лица его родственникам, близким лицам («право на телефонный звонок») без каких-либо условий и оговорок («по его просьбе», «при условии обеспечения тайны следствия» и т. п.). Такое правовое регулирование не позволяет реализовать конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи, ибо адвокат реально приступает к оказанию юридической помощи только после получения необходимой информации. Сотрудники полиции обязаны обеспечить задержанным гражданам возможность реализовать установленное Федеральным законом право на юридическую помощь, сообщать в обязательном порядке и незамедлительно о факте их задержания родственникам, законным представителям, иным близким лицам»[1].

Такое дополнение представляется избыточным, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 14 Закона о полиции уже с момента задержания гражданин имеет право на юридическую помощь, о чем ему обязан сообщить сотрудник полиции. Задержанный вправе пользоваться услугами

[1] Смирнов К.С. Институт полиции в России: об актуальности и задачах историко-правового исследования // История государства и права. – 2012. – № 9. – С. 36–37.

защитника и переводчика с момента задержания, а также уведомить родственников посредством телефонного звонка не позднее трех часов с момента задержания (ч.ч. 3, 5 и 7 ст. 14 ФЗ № 3 «О полиции»).

В п. 3 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции указывается, что полиция обязана оказывать первую помощь пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их здоровья и жизни, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует. Небезосновательны предложения ученых-административистов, что необходимо это положение нового Закона дополнить следующей нормой: «Немедленно сообщать семье или другим близким родственникам сведения о пострадавшем, о состоянии его здоровья, а также сообщать адрес лечебного учреждения, куда пострадавший помещен для оказания ему медицинской помощи»[1].

В результате изучения основных положений посвященным правам и обязанностям полиции, а также применению полицией отдельных мер государственного принуждения, складывается убеждение, что данный Закон вторгается в сферу общественных отношений, регулируемых такими нормативными актами, как Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Причем в Законе о полиции отдельные нормы указанных актов изложены отрывочно или в иной интерпретации, что не может не вызвать проблем в правоприменительной практике[2].

Закон о полиции возлагает на полицию ряд обязанностей, некоторые из которых находятся в противоречии с другими законами: Так, например, в п. 12 ч. 1 ст. 2 об основных направлениях деятельности полиции рассматриваемого Закона указывается, что на полицию возлагается осуществление экспертно-криминалистической деятельности, то есть эксперты-криминалисты полиции будут проводить такой вид судебных экспертиз, как криминалистические экспертизы по уголовным

---

[1] Быков В.М. Полиция как орган дознания: некоторые замечания о новом Законе // Право и политика. – 2012. – № 5. – С. 72–75.

[2] Лобачев Д.А. Закон «О полиции» «вторгся» в уголовно-процессуальную сферу // Уголовное судопроизводство. – 2012. – № 3. С. 8–11.

делам, а назначать их будут дознаватели, которые также служат в полиции. Кроме того, в п. 18 ч. 1 ст. 12 нового Закона, где сформулированы обязанности полиции, также указывается, что полиция обязана проводить в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертизы по уголовным делам. Однако другой закон, а именно п. 2 ч. 2 ст. 70 УПК РФ, прямо указывает, что эксперт не может принимать участие в производстве по уголовному делу, если он находился или находится в служебной или иной зависимости от сторон или их представителей. Действующий Закон о полиции игнорирует эти нормы УПК РФ, что привело к тому, что эксперты-криминалисты будут служить в полиции совместно с дознавателями, которые, как известно, относятся к стороне обвинения, и будут иметь с ними общего начальника. Это достаточно серьезный недостаток в правовом положении экспертов-криминалистов, и это в будущем может привести к тому, что проведенные ими криминалистические экспертизы в суде могут быть признаны недопустимыми доказательствами.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать вывод, что только практика реализации норм Закона о полиции может подтвердить «жизнеспособность» тех или иных его норм, наличие или отсутствие в нем неопределенностей и пробелов. Однако в современных условиях, когда не приостановлен процесс осложнения криминогенной ситуации, имеющиеся недостатки и просчеты могут значительно ограничить возможности полиции.

Признавая в целом правильность и целостность сконструированных законодателем норм об обязанностях и правах полиции, следует отметить, что отдельные из них, несомненно, нуждаются в корректировке и уточнении. Это очень важное направление деятельности законодателя, поскольку касается административно-правового статуса полиции в целом.

Пробелы и коллизии в правовом регулировании деятельности органов внутренних дел на транспорте

Ю.Н. Сосновская[1]**,**
В.В. Макар[2]

В условиях современной жизни общества постоянно появляются новые институты, возникают общественные отношения, которые требуют создания новой правовой основы, для регулирования этих отношений. Законодатель, принимая новые нормативные правовые акты, порой упускает некоторые аспекты, вследствие чего и возникают разногласия или противоречия в законе, регулирующем смежные общественные отношения. Еще с середины XX века тема юридических коллизий пробудила научный интерес, как следствие появилось и несколько подходов к пониманию термина «коллизия».

В советский период, один из первых ученых-административистов, Н.Г. Александров раскрыл понятие «коллизии юридических норм», по мнению которого «коллизией юридических норм» считается ситуация, когда по решению одного и тоже же вопроса, орган, решающий соответствующие дела, встречается с наличием нескольких норм, расходящихся по содержанию.

Пробел в нормативно-правовом регулировании – это отсутствие норм закона и норм подзаконных актов.

Следует отметить, что в советском праве термин «пробел в праве», как правило, не употреблялся. Говорилось об отсутствии нормы, регулирующей данные или сходные с ними отношения. Связано это с тем, что советское право считалось совершенным и превосходящим всякое другое не только по своей сущности, но и по своей эффективности, адекватности объективной реальности. В связи с этим считалось, что всякие проблемы, связанные с отсутствием определенных норм, быстро устраняются советскими законодателями.

Отличительная черта пробела в праве в том, что те фактические обстоятельства, в отношении которых отсутствует конкретное нормативное предписание, в общем и целом правом урегулированы: законо-

[1] Доцент кафедры административной деятельности ОВД МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Сосновская Ю.Н., 2018.*
[2] Курсант ИПСОПР МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Макар В.В., 2018.*

датель выразил здесь свою волю через урегулирование аналогичных обстоятельств, через общие нормы права, общие и отраслевые правовые принципы. Таким образом, пробелы представляют собой своего рода «пропуски» в правовом пространстве, в ткани юридических норм, которые нежелательны и в принципе должны быть исключены из общего правила адекватного правового регулирования социальной сферы.

Коллизии и пробелы в различных нормативных актах, кодексах являются актуальной проблемой юриспруденции. Безусловно, сфера органов внутренних дел на транспорте не является исключением.

Органы внутренних дел на транспорте – это организационно-самостоятельная система органов внутренних дел, созданная для обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью на железнодорожном, воздушном, речном и морском каботажном транспорте. Условно ее называют «транспортной полицией», но включает это понятие, как полицейские, так и не полицейские подразделения.

Основными структурными подразделениями МВД России по обеспечению безопасности на транспорте являются линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Регулирует деятельность этих подразделений Приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте», в соответствии с которым, основной задачей территориальных органов МВД России на транспорте является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

При всей схожести органов внутренних дел на транспорте и территориальных органов внутренних дел, их организация и осуществление функций имеют определенные отличия.

Во-первых, деятельность органов внутренних дел на транспорте реализуется в рамках одной отрасли на четко определенных объектах.

Во-вторых, осуществление этих функций протекает в условиях постоянно действующих на объектах транспорта производственных факторов. Это круглосуточная работа вокзалов, аэропортов, беспрерывные потоки пассажиров, концентрация товарно-материальных ценностей и другие факторы, которые, проявляясь в самых разнообразных сочетаниях, неожиданно изменяют оперативную обстановку, направ-

ленность и интенсивность действий подразделений органов внутренних дел на транспорте.

В-третьих, отсутствие в ряде случаев возможности получить вовремя необходимую помощь, совет предопределяют в работе этих органов широкое применение типовых вариантов действий и управленческих решений.

Поэтому действия сотрудников полиции в подобных ситуациях должны быть доведены до автоматизма, естественно они должны опираться только на нормативные правовые акты, созданные для реализации отношений в сфере органов внутренних дел на транспорте.

В условиях современной жизни общества постоянно появляются новые институты, возникают общественные отношения, которые требуют создание новых законов, для регулирования этих отношений.

Законодатель, принимая новые законы, порой упускает некоторые аспекты, в результате чего возникают разногласия и противоречия в законе, регулирующем смежные общественные отношения.

В целом, под правовым регулированием деятельности органов внутренних дел следует понимать целенаправленное юридическое воздействие на общественные отношения, являющееся формой актуализации правоохранительной деятельности органов внутренних дел и осуществляемое с целью обеспечения законности в тех проявлениях общественной жизни, которые составляют сферу приложения их правоохранительных возможностей.

Отличительная черта деятельности ОВД на транспорте состоит в том, что она регулируется не одной, а многими правовыми нормами, которые относятся к разным отраслям права – административного, уголовно-процессуального и т. д.

Однако на органы внутренних дел на транспорте распространяются лишь некоторые правовые нормы каждой из отраслей права, а именно те, которые регулируют сферу охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

Для объективной оценки эффективность действующего законодательства, был проведен комплексный анализ, в результате которого было установлено, что к основным факторам, характеризующим состояние правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте, следует отнести: наличие необходимой правовой ба-

зы, недвусмысленность формулировок используемых правовых норм, их коллизионность, эффективность влияния на работу органов внутренних дел на транспорте.

Сотруднику органов внутренних дел на транспорте приходится пользоваться нормативно-правовыми актами разных уровней и направленности, которых на данный момент насчитывается около 72, т.к. законодатель не вводит термин «органы внутренних дел на транспорте» ни в Конституцию, ни в Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

Однако гарантии, содержащиеся в Федеральном законе «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ1 имеют значения для эффективной работы данных подразделений. Так, например, в соответствии с п. 3 ст. 46 ФЗ «О полиции» «сотрудник полиции при выполнении служебных обязанностей по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка на железнодорожном, водном или воздушном транспорте имеет право проезда в поездах, на речных, морских и воздушных судах в пределах обслуживаемого им объекта (участка) без приобретения проездных документов только при выполнении указанных обязанностей». Несмотря на установленные требования Закона, ни в нем самом, ни в других нормативных правовых актах содержание понятия «служебные обязанности по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка» не раскрывается, тем самым законодатель дает возможность произвольного толкования.

Нельзя обойти вниманием отдельные противоречия и пробелы Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, имеющих значение для четкого определения компетенции органов внутренних дел на транспорте в области административной юрисдикции. Так, непонятно то, что в главе 11 «Административные правонарушения на транспорте» параллельно действуют две статьи – ст. 11.3.1 «Нарушение требований авиационной безопасности» и ст. 11.15.1 «Неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности», предусматривающие ответственность за одинаковые правонарушения. Речь идет о том, что среди требований, за нарушение которых наступает административная ответственность по ст. 11.15.1, есть и требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфра-

структуры и транспортных средств воздушного транспорта, утвержденные приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40.

Однако право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 11.15.1, предоставлено только органам, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере транспорта. Таким образом, подразделения органов внутренних дел на транспорте фактически не могут влиять на соблюдение предприятиями транспорта требований транспортной безопасности, в том числе порядка обеспечения антитеррористической защищенности объектов, находящихся в оперативном обслуживании органов внутренних дел.

Динамика развития отношений в транспортном комплексе в целом и в правоохранительной деятельности в частности обусловила появление новых, не урегулированных нормативными правовыми актами, форм, методов, направлений и аспектов взаимодействия. В частности, за пределами ведомственного правового регулирования все еще остаются многие вопросы организации взаимодействия между территориальными и транспортными органами внутренних дел по профилактике правонарушений, а также иными субъектами, обеспечивающими транспортную безопасность – органами прокуратуры, суда и юстиции. Обязанность по обеспечению сохранности грузов на объектах железнодорожного транспорта на органы внутренних дел на транспорте ни одним нормативным правовым актом непосредственно не возложена, однако, реализация большинства функций органов внутренних дел на транспорте связана с осуществлением ими оперативно-служебной деятельности. Борьба с преступлениями и иными правонарушениями в сфере функционирования объектов железнодорожной инфраструктуры, а также оперативно-профилактическая работа по борьбе с хищениями перевозимых грузов и другими правонарушениями напрямую связаны с выявлением, пресечением, раскрытием и профилактикой противоправных деяний, связанных с хищением либо уничтожением имущества собственников, находящегося на территориях оперативного обслуживания ОВД на транспорте.

Проведя анализ нормативной правовой базы, регулирующей деятельность ОВД на транспорте, можно сделать вывод о том, что она является далеко не совершенной.

Как справедливо отмечает Ю.В. Степаненко, «органы внутренних дел на транспорте как обособленная институированная подсистема об-

ладает весьма усеченным правовым статусом, элементы которого рассредоточены по нормативным правовым актам разного уровня и направленности. Устранение юридических коллизий и пробелов – одно из направлений повышения эффективности правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте. Совершенствование правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте должно происходить на основе мониторинга и комплексной проверки нормативной правовой основы деятельности ОВД на транспорте, что позволит более эффективно решать задачи охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах транспорта».

Административно-правовые меры в механизме противодействия правонарушениям в сфере иммиграционных отношений

С.А. Старостин[1],
А.С. Огиенко[2]

Обеспечение законности в сфере иммиграционных отношений является актуальной и значимой проблемой для государств, ежегодно принимающих большое количество мигрантов. От эффективности решения указанной задачи во многом зависит успешность проводимой в указанных государствах миграционной политики в целом, поскольку неблагоприятные последствия противоправности в иммиграционной сфере способны перечеркнуть все возможные плюсы от притока мигрантов.

Указанная государственная задача ввиду своей сложности и многоплановости требует комплексного подхода к ее решению. Меры, осуществляемые в отдельных направлениях, такие например, как усиление миграционного контроля и ужесточение требований к въез-

[1] Профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор. © *Старостин С.А., 2018.*

[2] Соискатель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). © *Огиенко А.С., 2018.*

жающим в страну трудовым мигрантам, без их увязки с другими мерами, имеющими экономический, социально-культурный, религиозный характер, не будут иметь столь ощутимого эффекта.

В связи с обозначенной нами комплексностью применительно к противодействию правонарушениям в сфере иммиграционных отношений рационально использовать термин «механизм», который уже достаточно давно и широко применяется в правовых исследованиях.

Взгляд на решение обозначенной задачи, с точки зрения механизма позволит разобраться в «деталях», которыми являются отдельные составляющие указанного механизма. Это даст возможность также понять, как указанные «детали» взаимодействуют между собой и оценить вклад каждой из них в общий результат.

В механизме противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере целесообразно выделять несколько компонентов: политический, социально-культурный, экономический и правовой. Политический компонент заключаются в политических решениях, в том числе стратегических, принимаемых государственной властью в целях противодействия преступности мигрантов.

Современное состояние политического компонента рассматриваемого механизма заключается в принятии и реализации в Российской Федерации целого ряда стратегических документов, направленных на совершенствование миграционной политики. Среди них – Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В Концепции среди трех основных целей государственной миграционной политики Российской Федерации закреплено обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации. Среди задач указанной политики – противодействие незаконной миграции. В рамках решения данной задачи в Концепции выделено несколько направлений миграционной политики, в том числе, такие, как совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции, совершенствование системы иммиграционного контроля, совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и другие.

Несмотря на достаточно прогрессивные по своему содержанию положения указанной Концепции они остаются нереализованными.

Так, в соответствии с Планом мероприятий по реализации в 2016–2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2015 г. № 2122-р, в период до 2020 года предусмотрены разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий. Однако до сих пор указанные программы не приняты. В целом план включает в основном мероприятия по нормативно-правовому, организационному, информационно-аналитическому и научному обеспечению реализации Концепции. Примечательно, что Планом не было предусмотрено, например, такое, на наш взгляд, существенное нововведение, как передача ФМС в ведение МВД России в 2016 году.

Среди причин, тормозящих реформы, исследователями отмечается то, что «мероприятия по реализации Концепции с самого начала стали носить точечный и технический характер. Они не сопровождались системными изменениями в институтах, регулирующих миграционные процессы, как это было заложено в Концепции, а, следовательно, их эффективность была весьма ограничена»[1].

Таким образом, отсутствие системности и комплексного подхода в реализации миграционной политики является тем существенным недостатком, который, по нашему мнению, заметно замедляет процесс ее развития. Это свидетельствует об актуальности формирования механизма реализации миграционной политики, приводимого в действие благодаря совместным усилиям различных элементов, среди которых отдельная роль должна отводиться противодействию противоправности в миграционных отношениях.

Среди указываемых М.Б. Денисенко и О.С. Чудиновских причин, тормозящих внедрение новшеств, предусмотренных Концепцией, особо следует отметить такие, как неоправданно настороженное отноше-

[1] Денисенко М.Б., Чудиновских О.С. Причины нереализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации // Демоскоп Weekly. 2017. № 753–754. С. 31–41.

ние к международной миграции широкой общественности, а также недооценку рядом экспертов миграции как фактора преодоления ряда демографических и экономических проблем при должной организации управления миграционными процессами[1].

По нашему мнению, указанная настороженность отчасти обусловлена состоянием законности в иммиграционной сфере, а также возникающими конфликтами между местным населением и мигрантами.

В этой связи заслуживает внимания другой важный документ, касающийся рассматриваемых отношений – Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия». Данный Указ предусматривает разработку Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации, а также комплекса мер, направленных на совершенствование работы органов государственной власти Российской Федерации по предупреждению межнациональных конфликтов и на активизацию работы по недопущению проявлений национального и религиозного экстремизма и пресечению деятельности организованных преступных групп, сформированных по этническому принципу[2].

Подводя итоги анализу принимаемых в последние годы в России стратегических решений в области миграции, а также практики их реализации, можно сделать вывод о том, что указанные решения не всегда отличаются последовательностью, а выполнение предусмотренных ими мероприятий не всегда приводит к ожидаемым результатам. Это, безусловно, накладывает отпечаток на эффективность механизма противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере.

Еще одной важной особенностью политической компоненты рассматриваемого механизма является централизация правового регулирования миграции. Несмотря на то, что в статьях 71–73 и 132 вопросы миграции не упоминаются, толкование положений Конституции позволяет относить указанные вопросы к ведению Российской Федерации.

В частности, к ведению Российской Федерации статьей 71 отнесены вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина, гражданства России, внешней политики и международных отношений,

---

[1] См. там же.

[2] Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2339.

безопасности государства. А поскольку природа миграционных отношений, на которые направлена регулятивно-управленческая функция государства, связана, прежде всего, с правами каждого человека, законно находящегося на территории Российской Федерации, на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания на территории Российской Федерации, на свободный выезд из страны, а для российских граждан – на беспрепятственное возвращение в Российскую Федерацию[1], вполне закономерно, что указанные отношения регулируются на федеральном уровне.

С другой стороны, вопросы, касающиеся обеспечения правопорядка, интересов общественной безопасности, в том числе в миграционной сфере, согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что подразумевает возможность участия последних в реализации соответствующих полномочий.

Отдельными исследователями со ссылкой на зарубежный опыт аргументируется необходимость децентрализации правового регулирования миграции. В частности, Р.Р. Хабибулов считает, что на территориях, которые испытывают нужду в привлечении низкоквалифицированной силы или, наоборот, высококвалифицированной, было бы эффективно иметь собственные рычаги правового регулирования в форме наличия у органов местного самоуправления полномочий по регулированию миграции. Словом, свободное правотворчество и развитие территорий, при наличии у них права на правовое регулирование миграции, позволило бы таким территориям бороться за лучшие показатели эффективности между собой, что должно способствовать позитивному изменению экономического благосостояния регионов[2].

По нашему мнению, различный уровень социально-экономического развития регионов, а также разница в наблюдаемых в них демографических процессах свидетельствуют о важности дифференцированного подхода к регулированию миграционных процессов в указанных регионах. Для указанного регулирования вполне рациональным

---

[1] Хабриева Т.Я. Роль субъектов Российской Федерации в государственном управлении в сфере миграции // Журнал российского права. – 2008. – № 4.

[2] Хабибулин Р.Р. Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 3. – С. 87–95.

было бы использование программного подхода, заключающегося в разработке в отдельных регионах программ привлечения иностранных работников в региональную экономику.

Говоря о структуре механизма противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере, кроме политического компонента, рационально выделять социально-культурный, который заключается в социальной и культурной адаптации иммигрантов к жизни в российском обществе.

К особенностям современного состояния социально-культурного компонента рассматриваемого механизма следует относить то, что на сегодня отсутствуют программы интеграции иммигрантов в российское общество. Как отмечается учеными, в настоящее время фокус проблем в сфере адаптации и интеграции иммигрантов все больше смещается в социально-культурную сферу[1].

Кроме того, в общественном мнении не сформировалось четкое представление о возможностях, которые содержит в себе миграция, для экономического развития страны. Экономический эффект является, по сути, одной из главных целей миграционной политики во многих развитых странах. В России постепенно начинают это понимать. Так, по заявлениям представителей Правительства Москвы, за несколько месяцев 2016 года поступления за патенты превысили суммы налоговых сборов от нефтяных компаний, зарегистрированных в Москве[2].

В контексте рассматриваемого механизма противодействия нарушениям законности экономический компонент – это также финансирование мероприятий, направленных на профилактику правонарушений среди мигрантов[3]. Достаточно часто бедственное материальное положение трудовых мигрантов, бесчеловечные условия их проживания и работы, нарушение их прав со стороны работодателей приводят таких мигрантов к правонарушениям. В этой связи создание экономических рычагов государственно-управляющего воздействия на работодателей с целью стимулирования обеспечения ими нормальных ус-

---

[1] См.: Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Миграционная политика России. Учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. М., 2018. С. 119.

[2] https://www.mos.ru/depr/documents/arkhiv-novostei/view/164099220.

[3] Старостин С.А. Проблемы првового регулирования в сфере предупреждения преступлений // Российский следователь. – 2004. – № 8. – С. 33-37.

ловий для своих работников из числа трудовых мигрантов является важным направлением развития рассматриваемого механизма.

Анализ различных составляющих механизма противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере позволяет нам особо выделить среди них правовые меры.

К правовым мерам мы относим не только нормативные правовые акты, но и деятельность органов государственной власти по их применению.

Правовую основу противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере составляют нормы Конституции Российской Федерации, международных правовых актов и договоров, федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов.

Современное состояние указанной правовой основы характеризуется разрозненностью и фрагментарностью правовых установлений, регулирующих иммиграционные отношения.

Конституция Российской Федерации закрепила, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанность государства.

Указанные положения определяют принципы правового регулирования правового статуса иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Согласно статье 62 Конституции, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Наряду с Конституцией Российской Федерации в правовую основу противодействия противоправности в миграционной сфере входят международные правовые акты и договоры. Исследователями отмечается, что в международном праве действует приблизительно 260 правовых актов, регулирующих вопросы миграции, из них примерно 100 вступили в силу в России или ею подписаны, но еще не ратифицированы[1].

[1] Добыш М.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграционных отношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 30.

Поскольку участники миграционных отношений имеют отношение не к одному, а нескольким государствам, регулирование указанных отношений является предметом различных международных договоров, заключенных Российской Федерации с другими странами.

Так, например, раздел XXVI Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 г., содержит положения, касающиеся регулирования трудовой миграции в государствах-членах ЕАЭС.

Положения указанного Договора, с одной стороны, определяют формат взаимодействия государств-членов в области трудовой миграции. Так, одной из форм сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции в рамках Союза, в соответствии с частью 3 статьи 96 Договора, является согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции.

Кроме того, указанный Договор содержит положения, касающиеся правового статуса трудовых мигрантов. Согласно части 9 статьи 98 Договора, трудящиеся государства-члена и члены семей обязаны соблюдать законодательство государства трудоустройства, уважать культуру и традиции народов государства трудоустройства, нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Действующее законодательство Российской Федерации определяет основы государственной политики в области противодействия правонарушениям в миграционной сфере.

Среди ключевых правовых норм в этой области необходимо отметить, закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 115-ФЗ) и Федеральном законе от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Закон № 114-ФЗ). Указанные два федеральных закона содержат как правовые нормы, определяющие общие основы правового статуса участников миграционных отношений, так и отдельные правовые нормы, направленные на противодействие правонарушениям в миграционной сфере.

Закон № 115-ФЗ определяет основы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации, сроки их временного

пребывания на территории Российской Федерации, процедуры получения ими прав временного пребывания и временного проживания в Российской Федерации, основания лишения указанных прав.

Фрагментарность правовых норм, касающихся противодействия правонарушениям, проявляется в том, что как в Законе № 115-ФЗ, так и в Законе № 114-ФЗ закреплены нормы, касающиеся лишения иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, прав пребывания на указанной территории.

В части 3 статьи 5 Закона № 115-ФЗ закреплено, что срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его в установленном порядке решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Нормы о неразрешении въезда иностранным гражданам в Российскую Федерацию содержатся в другом законе – Законе № 114-ФЗ. Статья 26 указанного закона определяет основания, по которым въезд иностранному гражданину может быть не разрешен, то есть закрепленная в ней норма имеет диспозитивный характер. В статье 27 Закона № 114-ФЗ содержится перечень оснований, при наличии которых въезд иностранному гражданину не разрешается. Эти основания являются императивными, то есть при их наличии въезд иностранному гражданину однозначно не разрешается. Статья 28 Закона № 114-ФЗ содержит диспозитивную норму, устанавливающую основания, по которым иностранным гражданам может быть ограничен выезд из Российской Федерации.

Следует отметить, что нормы указанных законов не определяют какой субъект уполномочен принимать отмеченные диспозитивные нормы, то есть по усмотрению которого применяются ограничительные меры в отношении иностранных граждан.

Это является существенным недостатком действующего законодательства.

Безусловно, правовое регулирование противодействия противоправности в миграционной сфере не ограничивается нормами указанных двух федеральных законов. Оно осуществляется также посредством и других законов: Закона Российской Федерации от 01.04.1993 г. № 4730-I «О государственной границе Российской Федерации», Зако-

на Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» и других.

В современных условиях ужесточения проблем в области миграции, которые переживают многие страны мира, особенно актуальным является оценка эффективности и слаженности действий рассмотренных нами компонентов механизма противодействия противоправности в миграционной сфере.

К вопросу о квалификации административных правонарушений, связанных с оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукцией эмансипированными несовершеннолетними

С.П. Стащенко[1],
В.И. Ковшевацкий[2]

Алкоголь, к сожалению, является одним из самых часто реализуемых товаров, который приносит производителям большую прибыль. Практически каждый владелец торгово-пищевой точки стремится получить лицензию на право продажи алкогольных напитков. Это выгодно. Но в этом случае в силу вступает ряд строгих ограничений на продажу спиртного, которые должен знать каждый продавец.

Несоблюдение подобных правил грозит обернуться для владельца, и для продавца административной часть 2.1 статьи 14.16 КРФоАП[3] или уголовной статья 151.1 УК РФ[4] ответственностью. Первоочередной запрет касается продажи спиртного лицам, не достигшим совершеннолетия. Следит за исполнением данного правила ряд организаций, начиная от органов внутренних дел и заканчивая представителями Роспотребнадзора. Каждому продавцу необходимо знать не только, какая идет ответственность за продажу алкоголя несовершеннолетним, но и причины, запрещающие это делать. О том, какое губитель-

---

[1] Старший преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук. © *Стащенко С.П., 2018.*

[2] Старший преподаватель кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук © *Ковшевацкий В.И., 2018.*

[3] Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4553.

[4] Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

ное воздействие оказывает спиртное на молодой и еще неокрепший организм.

Так, по данным медицинских исследований, у подростков алкоголизм развивается гораздо быстрее и тяжелее, чем у взрослых. Юные и еще не созревшие ткани организма не могут еще блокировать наличие больших доз спиртного, поэтому этиловый спирт моментально распространяется по всему телу подростка. Регулярное употребление даже слабоалкогольных напитков приводит к:

Сильному падению иммунитета.

Задержке умственного развития.

Серьезному нарушению психики.

Перерождению и атрофии тканей.

Быстрому развитию цирроза печени.

Падению интеллектуальных способностей.

Нарушению структуры всех клеток внутренних органов.

Помимо медицинского аспекта, употребление спиртосодержащих напитков опасно и многочисленными социально-правовыми последствиями для несовершеннолетних. Под воздействием этилового спирта подростки гораздо чаще взрослых личностей совершают антисоциальные проступки – от мелкого хулиганства до отягчающих убийств, изнасилований и грабежей.

Закон о запрете продажи алкоголя несовершеннолетним гласит, что отпуск спиртсодержащей продукции запрещается производить лицам, не достигшим возраста 18-ти лет. Согласно пункту 11 части 2 статьи 16 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ[1]. розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, не допускается несовершеннолетним.

Однако, при этом в современном действующем российском законодательстве предусмотрена теория эмансипации. Процедура возрас-

[1] Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4553.

тной эмансипации – это приобретение статуса дееспособности лицом, еще не достигшим восемнадцатилетия (ст. 27 ГК РФ)[1].

То есть, когда подросток до 18 лет занимается собственным бизнесом либо уже работает по договору, он может считаться эмансипированным и приобретает статус дееспособного. Родители, усыновители и попечитель не несут ответственности по обязательствам эмансипированного несовершеннолетнего, в частности по обязательствам, возникшим вследствие причинения им вреда.

Такой подросток получает все права, присущие взрослому человеку. Но можно ли в таком случае отпускать ему спиртное? Конкретного ответа нет ни в действующем законодательстве, ни в самой практике.

Эмансипированный подросток де-юре не является совершеннолетним. Он является полностью дееспособным. Наступление полной дееспособностью связывают с наступлением совершеннолетии (то есть достижения 18 лет), однако это разные юридические понятия. При эмансипации наступает полная дееспособность, но не наступает совершеннолетие.

В этой связи в теории вполне закономерно возникает вопрос, не считается ли, что есть место коллизии в законе? Так как получается, что человек полностью дееспособный и наделенный всеми правами, с одной стороны, с другой – части «возрастных» прав всё равно ограничен. В данном случае дееспособность – одна сторона, а возраст – другая. Но, эмансипация приравнена к 18 годам

В законодательстве чётко не прописано, что эмансипированный человек, который считается «достигшим 18-летнего возраста» в силу своего возраста не имеет права покупать алкоголь.

Также в КРФоАП предусматривается запрет на алкоголь для несовершеннолетних не только на покупку, но и на его распитие. Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции предусматривает взыскание административного штрафа с родителей нарушителя или иных его законных представителей в размере от 1500 до 2000 рублей (статья 20.22 КРФоАП). На кого будет распространяться

[1] Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

этот штраф? По логике вещей на того же эмансипированного. Так как им причиняется вред общественным отношениям в сфере общественного порядка.

Однако, эмансипация, согласно нашему законодательству в целом не приравнена к достижению 18-ти летнего возраста. Более того, в государстве множество ограничений, связанных с возрастным цензом. Так, например, лицо может стать депутатом и получить лицензию на огнестрельное оружие только с 21 года. Стать кандидатом на выборах Президента РФ с 35 лет.

Также, исходя из анализа правоприменительной практики, можно сделать вывод, что должностные лица прямо указывают на отсутствие достижение 18-ти летнего возраста у несовершеннолетнего. Так в материалах дела об административном правонарушении № 12-15/2013 года в установочной части указано на конкретный возраст. Утверждение Григорьевой А.Н. об отсутствии у нее сомнений в совершеннолетии покупателя, объективно не соответствуют её первоначальным объяснениям, а также объяснениям несовершеннолетнего Т., в соответствии с которыми Григорьева А.Н. первоначально все же спросила о возрасте покупателя, что свидетельствует о наличии у неё сомнений в достижении покупателем Т. совершеннолетия, но, не потребовав у него документов, подтверждающих возраст, продавец магазина Григорьева Н.А. осуществила продажу пива лицу, не достигшему 18 лет.

Таким образом, можно сделать вывод, что несовершеннолетние согласно законодательству РФ – лица, не достигшие возраста 18 лет независимо от факта получения полной дееспособности вследствие эмансипации. А юридическую ответственность несут на общих основаниях, исходя из своего возраста.

Административные барьеры как сдерживающий фактор реализации национальной технологической инициативы

Ю.В. Степаненко[1]

Известно изречение – «прежде чем спорить, надо договориться о терминах». Или – «о терминах не спорят, о них договариваются»[2]. Поэтому прежде чем утверждать о наличии и характере административных барьеров, возникающих в деятельности по реализации Национальной технологической инициативы, полагаем необходимым выяснить смысл и содержание этого понятия[3].

Слово «барьер» в переносном значении понимается как «преграждение, препятствие для чего-нибудь»[4]. Толкование понятия «административный барьер» отсутствует не только в словарях, но и в нормативных правовых актах, в которых оно используется. В юридической литературе также не выработано единого подхода к пониманию анализируемого термина.

Что об этом термине «не договорились», становится понятным при простом ознакомлении с наименованиями и содержанием нормативных правовых актов и литературных источников, в которых упоминается об административных барьерах.

Так, в одних правовых актах и научных статьях говорится о *«преодолении»* административных барьеров[5], в других – об их *«сни-*

---

[1] Профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации доктор юридических наук, профессор. © *Степаненко Ю.В., 2018.*

[2] Доклад подготовлен в рамках выполнения государственного задания Минобрнауки России «Аналитическое и методическое сопровождение мероприятий по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы». Шифр проекта 29.12476.2018/12.1.

[3] Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке // «Консультант Плюс».

[4] Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / Российская АН; Российский фонд культуры. – 3-е изд., испр. и доп. М. : АЗЪ, 1995. С. 34.

[5] См., например: постановление администрации Тамбовской области от 14.03.2001 г. № 198 «О мерах по преодолению административных барьеров при развитии предпринимательства и упорядочению проведения контролирующими органами проверок деятельности субъектов предпринимательства Тамбовской области»; Агамагомедова С.А. Преодоление административных барьеров при прохождении таможенного контроля товаров, содержащих ОИС // ИС. Промышленная собственность. 2016. № 12. С. 51–56; Марьин Е.В. Экологический аудит как средство преодоления административных барьеров // Журнал российского права. 2007. № 12.

жении»[1], в-третьих, – о *«сокращении»*[2], *уменьшении, минимизации* и т. д. Общим признаком такого подхода является то, что его сторонники признают существование административных барьеров правомерным, предлагая лишь оптимизировать их количество, объем, уровень и пр.

Нам такой подход представляется неверным. Полагаем, что в данном случае происходит подмена понятий, связанная с неодинаковым пониманием смысла дефиниции «административный барьер». По нашему мнению, в это понятие необходимо вкладывать только отрицательный смысл. Ведь если мы говорим о «преодолении» барьеров, мы тем самым как бы соглашаемся с их существованием и прилагаем определенные усилия для того, чтобы их преодолеть. Иными словами, преодолеть административный барьер означает принять те правила «игры», которые установлены властным субъектом вопреки логике и здравому смыслу. Важно подчеркнуть, что административный барьер всегда создается искусственно, он заведомо препятствует достижению позитивной цели. В нем нередко презюмируются волюнтаризм, превышение власти, коррупциогенные факторы, противоправные действия (бездействие). И говорить о том, что одни административные барьеры – это хорошо, а другие – плохо, все равно что делить террористов на плохих и хороших.

Думается, что приверженцы анализируемого подхода считают административными барьерами не только, например, избыточные управленческие процедуры, императивные предписания и правовые ограничения, но и те процедуры, предписания и ограничения, которые они рассматривают как необходимые и полагают возможным оставить, сохранить. По нашему мнению, вряд ли целесообразно называть административным барьером, например, разумное предписание, обращенное к органу, организации, должностному лицу или гражданину. В одних случаях оно будет выступать своеобразным ограничителем воли властного органа или должностного лица. В других случаях –

---

[1] См., например: Соловьев И.Н. О мерах по поддержке предпринимательства и снижению административных барьеров для бизнеса // Административное право и процесс. – 2013. – № 9; Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013).

[2] См., например: Стратегия развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 03.07.2014 г. № 1216-р; Звездина Т.М. Некоторые проблемы правового регулирования малого и среднего предпринимательства в условиях вступления России в ВТО // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2013. – № 1. С. 66–70.

обязывать к совершению определенного действия или воздержанию от него. Необходимо отметить, что одни и те же правоположения одной стороной правоотношения могут восприниматься как административный барьер, для другой же стороны они будут выступать благоприятным фактором. Но объективно они должны рассматриваться не как административные барьеры, а как условия, гарантии, необходимые элементы механизма достижения важной цели.

К сожалению, даже в документах стратегического планирования федерального уровня можно встретить не вполне точное, на наш взгляд, представление об административных барьерах. Так, например, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208[1], при характеристике основных вызовов и угроз экономической безопасности говорится об *избыточных* административных барьерах. Полагаем, что можно говорить об избыточном административном воздействии, но не об избыточных или излишних административных барьерах. «Достаточные» административные барьеры – такой же нонсенс.

Зачастую административные барьеры называют *неоправданными, необоснованными*, что с учетом ранее приведенной нами аргументации также представляется неверным[2]. На наш взгляд, использование понятия «административные барьеры» может быть условно оправданным только в тех случаях, когда целью их возведения является воспрепятствование противоправной деятельности. Если же цель деятельности позитивна, созидательна, то любое искусственно возведенное препятствие на пути ее достижения можно рассматривать как административный барьер.

По нашему мнению, распознать административный барьер не так уж и сложно. Если без определенной управленческой процедуры, правового предписания или ограничения цель может быть достигнута с

---

[1] СЗ РФ. 15.05.2017, № 20, ст. 2902.

[2] См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018); Мадалиева Л.М. Излишние административные барьеры при оформлении лицензии на погрузо-разгрузочную деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах // Транспортное право. – 2015. – № 3.

таким же успехом, быстрее и без ущерба для качества – это административный барьер.

А как быть, если в качестве административного барьера выступает, наоборот, отсутствие необходимой при определенных условиях нормы или вообще правового регулирования? Считать ли административным барьером правовой пробел, правовую неопределенность? По нашему мнению, если это препятствует достижению поставленной цели, то на этот вопрос надо ответить утвердительно. Конечно, правовые лакуны могут образовываться и по объективным причинам, например в результате динамичного развития общественных отношений, не охваченных правовым регулированием. Но они могут быть и результатом субъективных факторов: от прямого умысла нормотворца до его профессиональной некомпетентности.

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что административные барьеры надо не «преодолевать», «снижать», «сокращать», «минимизировать», а «устранять», «снимать» и «ликвидировать». В этом смысле нам импонирует позиция, продемонстрированная Президентом РФ и правильно воспринятая Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти. Так, в своем Послании Федеральному Собранию от 01.12.2016 г. глава государства отметил: «Надо провести инвентаризацию и *снять* (курсив наш – Ю.С.) все административные, правовые, любые другие барьеры, которые мешают бизнесу выходить как на существующие, так и на формирующиеся высокотехнологичные рынки»[1]. В актах Правительства РФ, направленных на реализацию поручения Президента РФ, в отношении административных барьеров используются аналогичные термины: «снять», «устранить» и т. д.[2]

Хотелось бы обратить внимание еще на один терминологический нюанс. Речь идет о том, что содержание понятия «административный барьер» при его широкой трактовке выходит за пределы правового

[1] Парламентская газета. 02-08.12.2016. № 45.

[2] Постановление Правительства РФ от 18.04.2016 г. № 317 (ред. от 03.04.2018) «О реализации Национальной технологической инициативы»; Постановление Правительства РФ от 29 сентября 2017 г. № 1184 (ред. от 10.09.2018) «О порядке разработки и реализации планов мероприятий («дорожных карт») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

поля и может охватывать административный произвол чиновников. Приведем простой пример – обязанность изготовления копий документов, возлагаемая административным регламентом на определенное должностное лицо, перекладывается им на гражданина или организацию, обратившихся с каким-либо заявлением. В результате для последних эта неожиданная обязанность становится административным барьером, а для чиновника – благом, избавлением от необходимости должным образом выполнять свою работу. Поэтому правильнее говорить об «административно-правовом» барьере, понимая под ним именно *правовую* преграду, препятствие, облеченное в правовую форму. Тогда за пределами этого понятия окажутся противоправные действия (бездействие) должностных лиц, которые будут квалифицироваться как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или преступление. Заметим, что в приведенной нами цитате В.В. Путин разграничивает административные и правовые барьеры.

Будет не лишним напомнить, что политическое руководство нашей страны давно отказалось от коммунистической декларации о «полном искоренении преступности» и говорит лишь о ее сокращении до социально приемлемого уровня. Это и понятно, потому что искоренить преступность – невыполнимая задача для любого государства. А вот искоренить административно-правовые барьеры государству вполне по силам, поскольку они возводятся «стараниями» исключительно государственных органов и их должностных лиц, имеют, образно говоря, «рукотворный» характер.

Необходимо отметить, что в настоящее время Правительством РФ и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проводится большая работа по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы. Утверждены и реализуются планы мероприятий (дорожные карты) по направлениям:

Healthnet (Хелснет) – персональная медицина и здравоохранение[1];

[1] Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 870-р.

Energynet (Энерджинет) – распределенная энергетика от perso№al power до smart grid[1];

Aeronet (Аэронет) – распределенные системы беспилотных летательных аппаратов[2];

Neuronet (Нейронет) – распределенные искусственные компоненты сознания и психики[3];

Autonet (Автонет) – распределенная сеть управления автотранспортом без водителя[4];

Marinet (Маринет) – распределенные системы морского транспорта без экипажа[5];

Technet (Технет) – передовые производственные технологии (кросс-рыночное и кросс-отраслевое направление, обеспечивающее технологическую поддержку развития рынков НТИ и высокотехнологичных отраслей промышленности за счет формирования Цифровых, «Умных» Виртуальных Фабрик Будущего)[6].

По данным официального сайта Агентства стратегических инициатив[7], в настоящее время осуществляется разработка концепций планов мероприятий (дорожных карт) по направлениям:

Foodnet (Фуднет) – системы персонального производства и доставки еды и воды;

Safenet (Сэйфнет) – новые персональные системы безопасности;

Finnet (Финнет) – децентрализованные финансовые системы и валюты.

Мероприятия планируется осуществлять поэтапно: первый этап – 2018-2020 годы; второй этап – 2021–2025 годы; третий этап – 2026-2035 годы. В процессе реализации дорожных карт предполагается путем совершенствования законодательства устранить основные ограничения в области нормативного правового регулирования, препятствующие развитию организаций, функционирующих на территории Российской Федерации в рамках приоритетных рынков, и их выходу

[1] Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 830-р.
[2] Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2018 № 576-р.
[3] Распоряжение Правительства РФ от 30.03.2018 № 552-р.
[4] Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2018 № 535-р.
[5] Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2018 № 534-р.
[6] Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2018 № 482-р.
[7] Агентство стратегических инициатив. URL: https://asi.ru/nti (дата обращения: 14.10.2018).

на международные рынки. Планируется обеспечить развитие и продвижение новых технологий, продуктов и услуг, обеспечивающих приоритетные позиции российских компаний на формируемых глобальных рынках. Предусматривается модернизировать законодательство о науке и технологиях, привести его в соответствие с международными стандартами.

Представляется, что достижение указанных и других прогнозируемых результатов будет во многом способствовать достижению паритета со странами – научно-технологическими лидерами.

Материально-правовые признаки института служебной дисциплины в органах внутренних дел

В.В. Стрельцов[1]

Процесс становления и развития административно-правового института служебной дисциплины в ОВД позволяет определить роль и место специальных служебных правоотношений не только исторически, но и на современном этапе функционирования ОВД. Необходимость исследования служебно-дисциплинарных правоотношений в ОВД объясняется тем, что в их содержании очевидно могут быть обнаружены материально-правовые признаки исследуемого института.

Учитывая, что в основе любых правоотношений в ОВД лежит регулирование их с помощью норм права, в науке принято говорить о совокупности элементов, отражающих особенности правового регулирования государственной службы как публичного института, обусловленного спецификой служебной деятельности и направленного на обеспечение максимальной ее эффективности[2].

К материально-правовым признакам административно-правового института служебной дисциплины в ОВД помимо прочего следует от-

---

[1] Временно исполняющий обязанности начальника отделения автотранспорта ЦСН ВО Росгвардии. © *Стрельцов В.В., 2018.*

[2] Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов : Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2010. С. 9–10.

нести соответствующие цели, задачи, функции и принципы правового регулирования.

Цель административно-правового института служебной дисциплины в ОВД состоит в упорядочении правовыми средствами внутриорганизационных отношений, возникающих по поводу соблюдения сотрудниками ОВД установленных правил и порядка выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных им прав. Указанная цель обеспечивается решением комплекса задач:

– регламентацией понятийного аппарата;

– регламентацией правовых форм и методов поддержания служебной дисциплины;

– регламентацией контроля как способа поддержания служебной дисциплины;

– регламентацией административно-правового статуса субъектов служебно-дисциплинарных правоотношений в ОВД;

– регламентацией дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД.

Административно-правовой институт служебной дисциплины в ОВД характеризуется реализацией охранительных, поощрительных, воспитательных и организационных функций.

Охранительная функция заключается в том, что одна из сторон служебно-дисциплинарных отношений наделена дисциплинарной властью. Содержанием отношений является право и обязанность начальника оценивать деятельность сотрудника, фиксировать случаи неисполнения служебных обязанностей, превышение или злоупотребление служебными полномочиями, ущемляющими права и свободы других лиц, провести служебную проверку по факту нарушения дисциплины, применить к нарушителю соответствующую меру воздействия.

Поощрительная функция заключается в том, что начальник, оценивая сотрудника, обязан учитывать все случаи проявления им активности. Фактом, порождающим эти отношения, являются случаи проявления им активности с положительным результатом.

Воспитательная функция заключается в том, что содержание служебно-дисциплинарных отношений включает право и обязанность вышестоящего по должности начальника воспитывать подчиненных сотрудников, стимулируя их труд. Воспитание включает формирова-

ние личности, мотивирование труда, убеждение в необходимости соблюдать нравственные нормы и профессиональную этику.

Организационная функция заключается в том, что нормы административно-правового института служебной дисциплины в ОВД распределяют права и обязанности, а также ответственность между участниками служебно-дисциплинарных отношений, устанавливают меры поощрения и наказания, мотивацию служебной деятельности.

Регулирование в рамках административно-правового института служебной дисциплины в ОВД реализуются при соблюдении следующих принципиальных положений:

– сотрудник ОВД в своей деятельности руководствуется законодательством РФ, никто не имеет права вмешиваться в его законную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то федеральным законом;

– сотрудник ОВД при выполнении служебных обязанностей подчиняется только прямым руководителям (начальникам);

– обязательным для сотрудника ОВД является выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону;

– ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника ОВД допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства;

– сотрудник ОВД не вправе отказаться от выполнения своих служебных обязанностей, если эти обязанности предусмотрены контрактом о прохождении службы в ОВД или должностным регламентом (должностной инструкцией) и для выполнения этих обязанностей приняты необходимые меры безопасности;

– сотруднику ОВД запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности (при осуществлении служебной деятельности сотрудник ОВД не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций).

Служебная дисциплина достигается, в первую очередь, посредством самосознания сотрудников, а также методов внешнего воздействия на их сознание и поведение. К таким методам следует относить

применяемые прямыми, в том числе непосредственными, начальниками методы убеждения, дисциплинарного поощрения и дисциплинарного взыскания.

В соответствии со ст. 3 Закона о службе в ОВД правовое регулирование правоотношений, связанных со службой в ОВД, не считая его самого, осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Законом о полиции, Законом о социальных гарантиях сотрудникам ОВД, иными Федеральными законами, а также нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В случаях, когда перечисленные акты не могут урегулировать служебно-дисциплинарные правоотношения, применяются нормы трудового законодательства.

Служебно-дисциплинарные правоотношения в ОВД, являясь разновидностью общих правоотношений, обладают характерными чертами. В первую очередь, эти черты обусловлены тем, что такие правоотношения возникают в ходе осуществления сотрудниками ОВД своей служебной деятельности. Эта деятельность является профессиональной. Каждый сотрудник ОВД должен владеть комплексом специальных знаний и навыков, приобретенных в результате специальной подготовки и опыта работы в период прохождения службы в ОВД. В свою очередь, это объясняет применение Закона о службе в ОВД к правоотношениям, связанным с поступлением на службу в ОВД, определением положения (статуса) сотрудника ОВД, прохождением службы и ее прекращением в ОВД (ч. 1 ст. 2).

Типичными правоотношениями в ОВД являются вертикальные отношения, то есть отношения, основанные на принципе власти и подчинения. Они появляются и становятся особенно актуальными в ходе охраны общественного порядка и обеспечения безопасности личности, общества, государства; развиваются между органами, службами и подразделениями различных уровней.

Как разновидность общественных отношений служебно-дисциплинарные правоотношения обладают следующими признаками:

Им присущ волевой характер. Служебно-дисциплинарные правоотношения в ОВД являются формой выражения общественных отношений, складывающихся в сфере организации и функционирования ОВД. Возникновение правоотношений зависит от воли людей. Воле-

вой характер правоотношений обусловлен тем, что их участники сами, по свой воле, распоряжаются предоставленными им правами. В служебно-дисциплинарных правоотношениях связь государственной воли и индивидуальной может быть выражена по-разному, но она всегда существует. При этом главную роль играет выраженная в формах права государственная воля, которой индивидуальная воля сотрудников ОВД, как участников правоотношений, не должна противоречить. Некоторые ученые считают, что волевое содержание правового отношения заключается в государственной воле, воплощенной в правовой норме и в возникшем на ее основе правоотношении, и в волевых актах его участников[1]. Другие придерживаются мнения, что волевое содержание правоотношения есть не что иное, как элемент его юридического содержания, поскольку только облекаемая в правовую форму воля государства обуславливает возникновение субъективных прав и обязанностей участников правоотношений[2].

Служебными являются отношения, связанные с организацией и фактическим осуществлением своей деятельности сотрудниками ОВД. Применительно к сотрудникам ОВД, под служебными правоотношениями, участниками которых они могут являться, С.Е. Чаннов понимает совокупность корреспондирующих субъективных прав и обязанностей государственного служащего и нанимателя в лице государства[3]. То есть, какую бы деятельность ни осуществлял сотрудник ОВД в рамках своего положения (статуса), она всегда будет направлена на реализацию воли государства, а он – действовать от имени государства и (или) по его поручению.

Они складываются под регулирующим воздействием административно-правовых норм. В нормах права содержатся так называемые образцы правомерного поведения, модель тех общественных отношений, в которые сотрудники ОВД в силу закона обязаны или имеют право вступать. Подчиняясь закону, сотрудники ОВД вступают в такие взаимоотношения между собой, которые соответствуют нормам права. Если же они отступают от предписанных норм, то к ним при-

---

[1] Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2004. С. 490.

[2] Добробаба М.Б. Содержательная характеристика служебно-деликтных правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 11 (36). С. 1392.

[3] Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М. : Ось-89, 2009. С. 77.

меняются государственное принуждение и юридическая ответственность. Говоря о дисциплинарном принуждении в ОВД, необходимо подчеркнуть, что оно представляет собой именно государственное принудительное воздействие.

Субъектом или стороной правоотношения в ОВД всегда является персонально определенное лицо: конкретные сотрудники или ОВД. Только этим сторонам принадлежат субъективные права и юридические обязанности в данном конкретном правоотношении. Не менее индивидуален при этом и объект каждого служебно-дисциплинарного правоотношения в ОВД.

Они охраняются государством от правонарушений, что означает точное определение на основе правовых норм юридической ответственности сотрудников ОВД, которые не выполняют свои обязанности или препятствуют осуществлению субъективных прав. Для этого создаются специальные органы, службы и подразделения, обеспечивающие выполнение требований правовых норм и охрану регулирующих ими общественных отношений.

Рассматриваемые правоотношения имеют государственно-властный характер и известны в теории административного права как государственно-служебные правоотношения[1]. Суть этих правоотношений состоит в том, что они тесно связаны с исполнительно-распорядительной деятельностью ОВД, как государственного органа, осуществляемой через государственных служащих в лице сотрудников ОВД.

Административно-правовой институт служебной дисциплины в ОВД представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих отношения, возникающие и развивающиеся при реализации принципов власти, подчинения и субординации между сотрудниками ОВД, сопровождающей назначение их на должность, получение специального правового статуса, возложение на них отдельных служебных прав и обязанностей, соблюдение ограничений и запретов, морально-психологическое обеспечение служебной деятельности, применение мер поощрения и дисциплинарной ответственности.

---

[1] Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы : дис. … канд. юрид. наук. Омск : Омская академия МВД России, 2001. С. 93.

Профилактика бытового насилия и защита жертв насилия, осуществляемая ОВД в Республике Казахстан

Г.Ж. Сулейманова[1],
М. Омаров[2]

Для надлежащей профилактики бытового насилия в Республике Казахстан 4 декабря 2009 г. Парламентом РК был принят Закон РК № 214-4 «О профилактике бытового насилия» (далее – Закон), в котором бытовое насилие было определено как «Умышленное противоправное деяние (действие или бездействие) одного лица в сфере семейно-бытовых отношений в отношении другого (других), причиняющее или содержащее угрозу причинения физического и (или) психического страдания». Вышеназванный Закон в настоящее время регулирует профилактику насилия в семейно-бытовых отношениях, т. е. в отношениях между супругами, бывшими супругами, лицами, проживающими или проживавшими совместно, близкими родственниками и другими лицами.

Бытовое насилие нередко перерастает в соответствующее деяние, относящееся к разряду правонарушений, за которое уголовным законом предусмотрено наказание. Насилие, как уголовно-правовая категория, существенным образом влияет на квалификацию преступных деяний и уголовную ответственность (выступает как обстоятельство, исключающее преступность деяния, в качестве обстоятельства смягчающего или отягчающего наказание; выступает в виде конструктивного признака состава преступления, квалифицирующего признаки, повышающие общественную опасность деяния; в виде признака, образующего состав преступления при смягчающих обстоятельствах, является способом совершения иного преступного деяния).

Так, согласно Уголовному кодексу Республики Казахстан (далее – УК РК) к преступлениям против личности, которые напрямую связаны с домашним насилием либо мотивом которых является такое на-

---

[1] Заместитель начальника Актюбинского юридического института МВД Республики Казахстан имени М. Букенбаева по научной работе кандидат юридических наук полковник полиции МВД РК. © *Сулейманова Г.Ж., 2018.*

[2] Докторант Института послевузовского образования Карагандинской Академии МВД Республики Казахстан им. Баримбека Бейсенова майор полиции МВД РК. © *Омаров М., 2018.*

силие, могут быть отнесены: убийство (ст. 99), доведение до самоубийства (ст. 105), истязание (ст. 110), угроза (ст. 115), изнасилование (ст. 120), насильственные действия сексуального характера (ст. 121), половое сношение или иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста (ст. 122), понуждение к половому сношению, мужеложству, лесбиянству или иным действиям сексуального характера (ст. 123), развращение малолетних (ст. 124), оскорбление (ст. 131) и другие правонарушения. При этом наличие квалифицирующих признаков, которые указывают на то, что преступление совершается с использованием физического, психического насилия или иного вида насилия над жертвой, влечет более строгое наказание. В соответствии с п. п. 7, 9 ч. 1 ст. 54 УК РК, совершение преступлений в отношении лиц, находящихся в зависимости от виновного, или преступлений, сопряженных с физическим насилием (садизмом, издевательством, мучениями для потерпевшего), признаются отягчающими уголовную ответственность и наказание обстоятельствами.

В соответствии с п. 5 ст. 1 вышеназванного Закона субъекты профилактики бытового насилия – государственные органы, в том числе правоохранительные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане Республики Казахстан, осуществляющие профилактику бытового насилия. В числе указанных органов конкретно суды, как органы профилактики бытового насилия, не указаны. Согласно ст. 23 «Статус судьи» Конституционного закона РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132 «Судья является должностным лицом государства, наделенным в установленном Конституцией Республики Казахстан и настоящим Конституционным законом порядке полномочиями по осуществлению правосудия, выполняющим свои обязанности на постоянной основе и являющимся носителем судебной власти».

Как указывает Р.Д. Юрченко: «Дела о преступлениях, совершенных на бытовой почве, рассматривают суды. В этой связи целесообразно проанализировать содержание ст. 53 УПК РК, определяющей полномочия суда в уголовном судопроизводстве, чтобы выяснить, участвуют ли суды в профилактике бытового насилия. В указанной норме уголовно-процессуального закона предусмотрены полномочия суда,

связанные с непосредственным рассмотрением уголовного дела, но помимо этого содержится положение и о том, что суды, установив в судебном заседании обстоятельства, способствующие совершению преступлений (в нашем контексте – совершенных на бытовой почве), должны выносить частные постановления, в которых указывать эти обстоятельства, а также обращать на них внимание соответствующих организаций и должностных лиц для их устранения и предотвращения впредь. Что в связи с этим должны выполнять суды, рассматривая преступления, совершенные на почве сложившихся бытовых отношений? Ответ на эти вопросы необходимо искать в соответствии с некоторыми особенностями характеристик вышеназванных правонарушений».

Как известно, правонарушения насильственного характера в быту совершаются в основном из-за сложившихся личных неприязненных отношений между виновным и потерпевшим лицами. Обычно виной всему выступает тот факт, что виновный злоупотребляет спиртными напитками, или употребляет наркотики или иные средства, сопровождая все это нанесением увечий или побоев близким и родным людям (супруге, детям или другим членам семьи). При этом пострадавшие чаще всего обращаются в органы внутренних дел за помощью, а именно напрямую участковому инспектору полиции или в дежурную часть отдела полиции.

В свою очередь, органы внутренних дел Республики Казахстан в соответствии со ст. 10 Закона РК «О профилактике бытового насилия» наделены значительным количеством обязанностей, которые они должны качественно исполнять, а именно: 1) участвовать в разработке проектов нормативных правовых актов в области профилактики бытового насилия; 3) осуществлять меры по профилактике бытового насилия; 4) выявлять родителей или лиц, их заменяющих, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по воспитанию детей, совершающих в их отношении противоправные действия; 5) вести профилактический учет и осуществляют профилактический контроль; 6) рассматривать заявления и сообщения о фактах бытового насилия или об угрозе их совершения с выездом на место и принимают меры по их пресечению; 7) по просьбе потерпевших направлять их в организации по оказанию помощи или организации здравоохранения; 8) проводить профилактическую беседу; 9) производить достав-

ление в органы внутренних дел лица, совершившего бытовое насилие; 10) выносить защитное предписание; 11) ходатайствовать перед прокурором о даче санкции на продление срока действия защитного предписания; 12) производить административное задержание; 13) ходатайствовать перед судом об установлении особых требований к поведению лица, совершившего бытовое насилие; 14) осуществлять уголовное преследование, производство по делам об административных правонарушениях; 15) применять меры уголовно-процессуального принуждения; 16) применять уголовно-правовые меры безопасности потерпевшего; 17) обеспечивать организацию специальных учебных курсов по вопросам профилактики бытового насилия для сотрудников органов внутренних дел.

В этом случае все же особое внимание следует уделять несовершеннолетним лицам, условиям их жизни и взаимоотношений с членами семьи, в школе и быту, а именно сотрудники ОВД должны выявлять негативные факты, влияющие на подростков: а) своевременно выявлять факты жестокого обращения с детьми в семье и насильственных правонарушений, совершаемых на бытовой почве; б) обеспечивать безопасность несовершеннолетних, подвергающихся насилию в семье; в) принимать профилактические меры, направленные на пресечение бытового насилия, а в необходимых случаях также меры гражданско-правового, уголовно-правового, административного характера к правонарушителям.

Меры индивидуальной профилактики бытового насилия перечислены в ст. 17 главы 3 вышеназванного Закона РК. В настоящее время к мерам индивидуальной профилактики бытового насилия относятся: 1) профилактическая беседа; 2) доставление в органы внутренних дел лица, совершившего бытовое насилие, для составления протокола об административном правонарушении либо вынесения защитного предписания; 3) защитное предписание; 4) административное задержание; 5) принудительные меры медицинского характера; 6) установление особых требований к поведению правонарушителя; 7) административное взыскание; 8) лишение либо ограничение родительских прав, отмена усыновления (удочерения) ребенка, освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей, досрочное расторжение договора о передаче ребенка на

воспитание патронатному воспитателю; 9) меры процессуального принуждения и меры безопасности потерпевших в уголовном процессе; 10) меры, принимаемые по приговору суда.

При этом регулирование отношений, возникающих при применении мер профилактики бытового насилия, осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 г. № 217. И именно первой мерой индивидуальной профилактики, которую всегда должен проводить компетентный сотрудник ОВД РК, является профилактическая беседа с лицом, совершившим бытовое насилие. С несовершеннолетними лицами, как известно, профилактическая беседа проводится в присутствии его родителей, педагогов или других законных представителей. Она может проводиться по месту жительства, учебы, работы либо непосредственно на месте совершения бытового насилия, и не может продолжаться более одного часа.

Другой мерой профилактики является так называемое «защитное предписание». По мнению ученых и правоприменителей оно должно применяться только в отношении вменяемого лица, достигшего на момент его вынесения шестнадцатилетнего возраста, совершившего бытовое насилие либо от которого исходит угроза его совершения, в целях обеспечения безопасности потерпевшего. Защитное предписание в отношении указанных лиц выносится при отсутствии оснований для производства административного задержания в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 787 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, либо задержания в порядке, предусмотренном ст. 128 УПК РК, которое должно вручаться для исполнения правонарушителю под расписку.

Согласно п. 1 ст. 20 указанного Закона защитное предписание выносится «Начальником местной полицейской службы органов внутренних дел РК либо его заместителем, участковым инспектором полиции либо участковым инспектором полиции по делам несовершеннолетних, с учетом мнения потерпевшего, которое вручается для исполнения лицу, совершившему бытовое насилие либо от которого исходит угроза его совершения, под расписку. В случае отказа от подписания в защитном предписании делается запись об этом». Потерпевшему должна быть предоставлена копия защитного предписания под рас-

писку в день его вынесения с разъяснением его прав, а также правовых последствий в случае нарушения защитного предписания лицом, в отношении которого оно вынесено. Копия защитного предписания в течение двадцати четырех часов с момента его вручения лицу, в отношении которого оно вынесено, направляется прокурору.

При этом защитным предписанием запрещается совершать бытовое насилие, вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи. В защитном предписании указываются: время и место его вынесения, кем и в отношении кого оно вынесено, место, время и обстоятельства совершения или угрозы совершения бытового насилия, установленные ограничения в отношениях с потерпевшим, правовые последствия в случаях продолжения противоправных действий и нарушения защитного предписания. Срок действия защитного предписания составляет тридцать суток с момента его вручения лицу, в отношении которого оно вынесено. Периодичность проверки составляет не менее одного раза в семь календарных дней. Лицо, в отношении которого вынесено защитное предписание, органами внутренних дел ставится на профилактический учет и за ним осуществляется профилактический контроль.

Кроме того, согласно ст. 461 КРКоАП, нарушение защитного предписания, вынесенного органом внутренних дел, влечет предупреждение либо административный арест на срок до пяти суток. Согласно ст. 43 КРКоАП, предупреждение состоит в официальной даче органом (должностным лицом), уполномоченным налагать административное взыскание, отрицательной оценки совершенного правонарушения и предостережении физического или юридического лица о недопустимости противоправного поведения. Предупреждение выносится в письменной форме. А административный арест, согласно ч. 1 ст. 50 КРКоАП, устанавливается на срок до тридцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения – до сорока пяти суток. Административный арест назначается судьей в исключительных случаях в пределах, предусмотренных в статьях Особенной части. При этом административный арест не может применяться к беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати

лет, к лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, к инвалидам 1 и 2 групп, а также к женщинам в возрасте свыше пятидесяти восьми лет и к мужчинам свыше шестидесяти трех лет. Срок административного задержания, порядок и сроки которого регулируются ст. ст. 787–789 КРКоАП, включается в срок административного ареста.

При этом существует также иная профилактическая мера – это установление особых требований к правонарушителю, которая в соответствии со ст. 22 вышеназванного Закона применяется только судом.

Как указывает Р. Д. Юрченко: «При ее применении суды не должны смешивать понятие права собственности правонарушителя на имущество, нажитое в браке, с особыми требованиями к поведению правонарушителя, которые не затрагивают имущественных и иных его прав, не касаются вопросов о расторжении брака и при разделе имущества, а являются превентивной мерой, направленной на защиту неприкосновенности членов семьи от бытового насилия со стороны правонарушителя. При этом доказывание законопослушного поведения лежит не на жертве бытового насилия, а на лице, в отношении которого ставится вопрос о применении профилактической меры бытового насилия».

Установление особых требований к поведению правонарушителя является мерой административно-правового воздействия и применяется как наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности. В течение срока действия особых требований к поведению правонарушителя на него могут быть возложены обязанности являться в органы внутренних дел от одного до четырех раз в месяц для профилактической беседы. Порядок установления особых требований к поведению правонарушителя, сроки его действия, права и обязанности участников производства по делам об административных правонарушениях определяются Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях. Лицо, в отношении которого установлены особые требования к поведению, органами внутренних дел ставится на профилактический учет и за ним осуществляется профилактический контроль.

Но когда бытовое насилие перерастает в уголовное правонарушение, то применяются меры процессуального принуждения и про-

цессуальные меры безопасности потерпевшего, свидетеля и других лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, членов их семей и близких родственников. Эти вопросы уже регулируются нормами Уголовно-процессуального кодекса. Так, согласно ст. 97 УПК РК, в качестве процессуальных мер безопасности свидетелей, подозреваемых, обвиняемых и других лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, членов их семей и близких родственников применяются: 1) вынесение органом, ведущим уголовный процесс, официального предостережения лицу, от которого исходит угроза насилия или других запрещенных уголовным законом деяний, о возможном привлечении его к уголовной ответственности; 2) ограничение доступа к сведениям о защищаемом лице; 3) вынесение поручения об обеспечении его личной безопасности; 4) избрание в отношении обвиняемого (подозреваемого) меры пресечения, исключающей возможность применения (организации применения) в отношении участников уголовного процесса насилия или совершения (организации совершения) иных преступных деяний; 5) применение меры процессуального принуждения в виде запрета на приближение.

Таким образом, все вышеизложенное касается применения профилактических мер к правонарушителям. Что же касается защиты жертв бытового насилия, то Закон «О профилактике бытового насилия» содержит по этому поводу несколько общих положений, фактически не раскрывающих их сути. Так, в ч. 1 ст. 5 данного Закона указано, что потерпевшему, признанному в установленном законодательством порядке лицом, находящимся в трудной жизненной ситуации, предоставляются специальные социальные услуги, которые регулируются Законом РК от 29 декабря 2008 г. № 114-IV «О специальных социальных услугах».

В свою очередь, согласно п. 10 Постановления Правительства Республики Казахстан от 14 марта 2009 г. № 330 «Об утверждении перечня гарантированного объема специальных социальных услуг» социально-правовые услуги, направленные на поддержание или изменение правового статуса, оказание юридической помощи, защиту законных прав и интересов получателей услуг, включают: юридическое консультирование в области предоставления специальных социальных услуг и по вопросам, связанным с правами на социальное обеспечение

и помощь в соответствии с законодательством Республики Казахстан; помощь в оформлении документов, имеющих юридическое значение; оказание помощи в подготовке и подаче обращений на действия или бездействие организаций, предоставляющих специальные социальные услуги и нарушающих или ущемляющих законные права получателей услуг; оказание юридической помощи и содействие в получении установленных законодательством льгот и преимуществ, социальных выплат; получение по доверенности пособий, других социальных выплат в порядке, установленном Гражданским кодексом Республики Казахстан; юридическое консультирование по вопросам усыновления, опеки и попечительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включая помощь в оформлении документов; содействие в получении бесплатной юридической помощи адвоката в случаях и порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом Республики Казахстан, и Законом Республики Казахстан от 5 декабря 1997 г. «Об адвокатской деятельности»; содействие в привлечении к уголовной ответственности лиц, виновных в физическом и психическом насилии, совершенном над получателями услуг или членами их семьи; содействие органам опеки и попечительства в устройстве детей, в том числе с нарушениями ОДА, на усыновление, попечение, патронат, под опеку; содействие в устройстве получателей услуг в учреждения, организации, предоставляющие специальные социальные услуги, в том числе оказание помощи в оформлении документов; содействие получателям услуг в оказании юридической помощи в оформлении документов для трудоустройства, получения документа, удостоверяющего личность, и других документов, имеющих юридическое значение; содействие в оформлении необходимых документов для помещения престарелых и инвалидов из числа бездомных лиц в стационарные учреждения социальной защиты населения.

В заключение мы хотели бы высказать свое мнение о том, что даже приведенный законодательный перечень специальных социальных услуг, на наш взгляд, можно в перспективе дополнить и другими социальными услугами. При этом еще напомним, что на данный момент на реальную помощь от государства могут рассчитывать только отдельные лица или семья в целом, которые находятся в трудной жизненной ситуации.

Таким образом, подводя итоги вышеизложенному, отметим, что нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики бытового насилия не должны ограничиваться только вышеперечисленными законодательными актами, принятыми в начале столетия. Жизнь требует постоянного правового мониторинга и дальнейшего совершенствования действующего законодательства.

Особенности квалификации деяний, связанных с предоставлением помещений заведомо для занятия проституцией или сводничества по законодательству Республики Казахстан

В.Г. Татарян[1]***,***
Д.У. Балгимбеков[2]***,***
В.В. Филин[3]

Современные национальные системы административного права стран СНГ в последние годы претерпевают глубокий процесс подчас кардинального реформирования. Политические решения и реформа административного законодательства в странах СНГ позволяют говорить о стремлении высших должностных лиц, политиков и законодателей к обеспечению рационального государственного 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 ад-

---

[1] Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя доктор юридических наук, профессор Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Почетный сотрудник налоговой полиции РФ, Почетный сотрудник финансовой полиции Кыргызской Республики, Почетный работник МЧС Кыргызской Республики, Отличник высшего образования Кыргызской Республики, Академик Евразийской академии административных наук полковник в отставке. © *Татарян В.Г., 2018.*

[2] Профессор кафедры «Общеюридических и специальных дисциплин» Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза кандидат юридических наук, доцент. © *Балгимбеков Д.У., 2018.*

[3] Доцент кафедры Общеюридических и специальных дисциплин Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза кандидат юридических наук, доцент полковник полиции в запасе. © *Филин В.В., 2018.*

министративной системы, в которой будет господствовать принцип реального доступа к информации о деятельности самой исполнительной власти.

Сегодня, в административной науке наших стран исследуются и разрабатываются новые концептуальные положения развития и совершенствования административных институтов. Имея особую значимость, отдельные институты национального административного права, как в Республике Казахстан, а так и в других странах Содружества в последние годы получили буквально стремительное развитие. Это касается разработки и принятия концептуально новых кодифицированных актов – Уголовных, Уголовно-процессуальных кодексов, Кодексов об административных правонарушениях, об уголовных проступках, о нарушениях и проч.

При этом напомним, что в Казахстане первые приоритеты в становлении национального административного права и административно-деликтного законодательства были заложены еще в 1997 г. «Послании Президента страны народу Казахстана». 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 частности.

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, еще в 2009 году «Концепцией правовой политики» были сформулированы основные направления развития национального административного права до 2020 года. Вот некоторые из них: обеспечение рационального и четкого распределения компетенции между государственными органами; предотвращение в условиях рыночной экономики избыточного государственного регулирования, в том числе кон-

трольно-надзорных функций; регламентация условий и порядка реализации государственных функций органами исполнительной 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 другое.

Промежуточные итоги кропотливой работы по модернизации вышеуказанных институтов казахстанского национального административного права и законодательства в конце 2012 года 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, систему его взаимодействия с бизнес-сообществом и другое. Через три года, в мае 2015 г., эти направления были включены в конструктивные мероприятия Программы Президента Республики Казахстан «План нации – 100 конкретных шагов.

Пройдя основные периоды преобразования, сегодня, законодательство об административных правонарушениях Казахстана считается одним из лучших действующих в странах СНГ аналогичных правовых комплексов. Однако, динамично развивающиеся социально-политические общественные отношения требуют новых передовых законодательных инициатив, не оставляя в «покое» ученых правоведов и государственных деятелей. Одной из важной и наиболее сложной проблемой остаются видовые и качественные характеристики норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях: виды, признаки административных составов и их соотношение с уголовными правонарушениями. Отсутствие разъяснительных актов вызывает серьезные правоприменительные проблемы,

сводящие к минимуму степень эффективности правоохранительной деятельности специализированных государственных органов.

Практика правоохранительных органов Республики Казахстан и современные научные исследования в области административного права указывают на то, что общественно-опасные образования в сфере деятельности предпринимательства, стали одним из следующих уровней деятельности правонарушителей и дальнейшим витком развития современной организованной преступности.

Сегодня такое явление представляет собой функционирование отдельных лиц и преступных групп с использованием легальных хозяйствующих форм предпринимателей в совершении правонарушений и преступлений, в том числе и связанных с торговлей людьми. Можно констатировать, что преступные образования направлены на получение финансовой прибыли и приобретение материальных благ за счет создания и эксплуатации рынков не только незаконных товаров и услуг, но и использования рабского труда в легально действующих хозяйствующих субъектах и использования людей как товаров в своих криминальных целях.

Торговля людьми является серьезным вызовом для всех цивилизованных государств, в том числе и для Республики Казахстана. В настоящее время в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях и Уголовном кодексе криминализированы деяния не только прямо связанные с торговлей людьми, но и деяния «прикосновенного характера». То есть, подпадают под уголовный запрет и те деяния при котором, ценность личности низводится до уровня ее денежной оценки, человек, подобно имуществу, продается и покупается за деньги.

Далее напомним, что еще 2 декабря 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила «Конвенцию о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституцией третьими лицами». В этом документе мировое сообщество обязывало все стороны подвергать наказанию каждого, кто для удовлетворения похоти другого лица: а) сводит, склоняет или совращает в целях проституции другое лицо, даже с согласия этого лица; б) эксплуатирует проституцию другого лица, даже с согласия этого лица; в) содержит дом терпимости или управляет им, или сознательно финансирует или принимает участие в финансировании дома терпимости; г) сдаёт в аренду или снимает здание или другое место, или часть

такового, зная, что они будут использованы в целях проституции третьими лицами.

Далее в 1979 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин». Статья 6 этой Конвенции обязала принимать соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин.

Во исполнение вышеназванных Конвенций в действующие в Казахстане с 2015 г. Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан были включены правовые нормы, предусматривающие различные виды ответственности за посредническую деятельность в занятии проституцией и за создание условий для осуществления последней. Так, например, в главе 25 – «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и нравственность» КРКоАП имеется статья 450 – «Предоставление помещений заведомо для занятия проституцией или сводничества».

Рассматривая вопрос о родовом объекте данного состава правонарушения и отмечая его дискуссионность в юридической литературе, мы полагаем, что таковым объектом выступает «установившийся в обществе уклад в области половых отношений, под которым понимается исторически сложившийся комплекс взглядов на сферу полового общения между членами общества, отражающий специфику данной общественно-экономической формации, господствующие в ней принципы в области морали».

Непосредственным объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере основ нравственности, которые представляют собой систему моральных норм, регулирующих все стороны поведения людей в области половых отношений в обществе. Особо необходимо отметить, что анализируемый состав правонарушения отличается от состава других административных и уголовных правонарушений, посягающих на здоровье, общественный порядок и общественную нравственность, тем, что первый не носит персонифицированный характер и направлен на защиту неопределенной группы людей.

В силу сказанного, как в теоретическом, так и в практическом плане, вряд ли можно говорить о конкретном потерпевшем от совершенного правонарушения. В правоприменительной практике и в юри-

дической литературе данный вид уголовного правонарушения именуется «преступлением без жертв», так как в соответствии со статьей 75 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан потерпевшим признается лицо, в отношении которого есть основания полагать, что ему непосредственно преступлением причинен моральный, физический или имущественный вред. А в рассматриваемом деянии, как правило, такие лица отсутствуют.

Объективная сторона данного правонарушения предусматривает два самостоятельных деяния. Во-первых, предоставление помещений заведомо для занятия проституцией и, во-вторых, предоставление помещений для сводничества. Представление помещений означает совершение действий, направленных на создание условий для занятия проституцией, например, представление собственником жилья для совершения половых актов работников коммерческого секса с их клиентами. При этом предоставление помещений заведомо для занятия проституцией или сводничества в соответствии со статьей 450 КРКоАП, характеризуется рядом признаков: – во-первых, оно должно предоставляться для систематического использования. Однократный факт предоставления помещения для полового сношения с лицом занимающимся проституцией, хотя и при оплате такого предоставления, не содержит состава административного проступка, предусмотренного данной статьей КРКоАП. Понятие «занятие проституцией» предполагает систематичность действий, направленных на получение материальной выгоды от половых сношений. Поэтому отдельный, единичный факт вступления в половую связь за вознаграждение не содержит признаков комментируемого деяния; – во-вторых, помещение должно быть предоставлено для занятия проституцией третьим лицам. При этом для наличия состава преступления безразлично, предоставлялось ли помещение только определенному кругу работников коммерческого секса и их клиентам, или различным лицам. Также необходимо отметить, что неоднократное половое сношение с лицами, ведущими аморальный образ жизни и злоупотребляющие «эротизмом» в частной или арендуемой квартире, но без предоставления её третьим лицам, не образует состава данного административного правонарушения. Однако в тех случаях, когда одновременно и неоднократно с хозяином помещения половому сношению с работниками коммерческого секса предаются третьи лица, эти действия можно квалифицировать как административное правона-

рушение; – в-третьих, помещение должно быть предоставлено только лишь для занятия проституцией. Предоставление своего помещения для полового сношения, в какой бы форме оно не выражалось (гомосексуальным, оральный, инцест и другие), не предусматривающего цели проституции, не может рассматриваться как состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 450 КРКоАП.

Кстати, под «занятием проституцией» еще с советского времени следовало понимать добровольное, неоднократное предоставление возмездных сексуальных услуг различным лицам. При этом под «добровольностью» подразумевались действия, совершенные без воздействия какого-либо принуждения в отношении проститутки; под «сексуальными услугами» – действия, направленные на удовлетворение половых потребностей другого человека; под «возмездностью» – оплата такого рода услуг на основе предварительной договоренности об этом; «различными лицами» – два и более физических лица, являющихся половыми партнерами проституток; под «неоднократностью» – повторяющееся не один раз совершение акта проституирования при условии, что за такие деяния лицо ранее не привлекалось к административной ответственности.

Кроме того, следует отметить ошибочность суждения о том, что заниматься проституцией могут только женщины. Гомосексуальная проституция уже распространяется, обретая зримые черты и в России, и в Казахстане. В этой связи мы поддерживаем точку зрения А.П. Дьяченко, который утверждает, что «в занятие проституцией могут вовлекаться лица как женского, так и мужского полов».

Таким образом, под «занятием проституцией» следует понимать неоднократное, за деньги или иное вознаграждение, вступление в половую связь в любой форме с другим лицом, а также предложение, либо согласие вступить в такую связь. Проституцией может заниматься любое лицо как женского, так и мужского пола, для которого эта деятельность становится источником регулярного дохода. Под «доходом» подразумевается прибыль, то есть сумма, составляющая разницу, на которую доход превышает затраты.

Далее поговорим о сводничестве. «Сводничество» – это посредническое содействие различным лицам во вступление в половую связь с корыстной целью. Предоставление помещений заведомо для занятия проституцией или сводничества имеет место, когда виновный осознает,

что предоставляемые им помещения будут использоваться (обычно их съемщиком) в целях оказания соответствующих интимных услуг, рассчитывая при этом на соответствующие виды вознаграждения. Если же лицо само (добровольно) заблуждается относительно целей использования его помещений, или введено в заблуждение съемщиком помещения, то вина в его действиях отсутствует, и такое деяние не может рассматриваться в качестве состава рассматриваемого административного правонарушения. Сводничеством является корыстное посредничество между мужчинами и женщинами, легко вступающими в половые связи, для содействия вступлению их в половые сношения и устройство свиданий в целях совершения половых актов.

Таким образом, объективную сторону правонарушения составляют действия, выраженные в предоставлении помещений заведомо для занятия проституцией или сводничества. Объективная сторона анализируемого преступления характеризуется совершением деяния в форме действия, то есть в предоставлении конкретному лицу (например, работнику коммерческого секса или своднику) помещения для занятия проституцией. Сводничество предполагает посредническое содействие другим лицам только в занятии проституцией. «Оказание помощи (так называемое сватовство) в знакомстве лицам разного пола, которые намерены узнать друг друга с целью последующего вступления в брак, не содержит состава преступления».

Субъективная сторона административного правонарушения, предусмотренного статьей 450 КРКоАП, представлена виной в виде прямого умысла, когда лицо сознавало общественную опасность своих действий и желало их совершить. Мотив и цель в предоставление помещений заведомо для занятия проституцией или сводничества не указаны. Следовательно, они могут быть разнообразны и факультативны. Соответственно субъективная сторона указанного состава характеризуется умышленной формой вины.

В сводничестве обязательным квалифицирующим признаком субъективной стороны является корыстная цель. Мотив может быть различным и факультативным. На квалификацию содеянного он не влияет, но может учитываться при применении мер соответствующего принуждения, ответственности. Субъектом правонарушения может быть как простое физическое лицо, так и должностное лицо, А также субъекты малого, среднего и крупного предпринимательства. Физиче-

ское лицо должно быть вменяемое, достигшее ко времени совершения правонарушения шестнадцатилетнего возраста. Что касается мер ответственности,

Состав правонарушения по конструкции формальный. Деяние считается оконченным с момента совершения указанных в диспозиции действий независимо от последствий.

Часть вторая рассматриваемой статьи 450 КРКоАП квалифицирующим признаком определяет повторность: совершение повторного в течение года после наложения административного взыскания правонарушения.

Согласно п. 1 ч. 1 статьи 804 КРКоАП протокол по данному правонарушению составляется уполномоченными на то должностными лицами органов внутренних дел.

На основании статьи 684 КРКоАП дела по ним рассматриваются судьями специализированных районных и приравненных к ним административных судов. Ответственность по части первой влечет штраф на физических лиц в размере ста, должностных лиц и субъектов малого предпринимательства – в размере ста пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства – в размере трехсот, на субъектов крупного предпринимательства – в размере одной тысячи месячных расчетных показателей, с приостановлением их деятельности или отдельных видов деятельности на срок до трех месяцев.

По части второй – влечет штраф на физических лиц в размере ста пятидесяти, на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства – в размере двухсот, на субъектов среднего предпринимательства – в размере четырехсот, на субъектов крупного предпринимательства – в размере двух тысяч месячных расчетных показателей, с запрещением их деятельности или отдельных видов деятельности на срок до трех лет с конфискацией доходов, полученных вследствие совершения административного правонарушения.

К вопросу о криптовалютах

А.В. Токолов[1]

Стремительное развитие информационных систем, а также недоверие подавляющего большинства мировых субъектов финансовой системы к современным институтам Международного валютного фонда, Международного банка реконструкции и развития привели к трансформации денег из материальной формы в информационную сферу.

Одним из современных трендов данной тенденции стало появление и активное развитие криптовалют, которые возможно конвертировать в реальные деньги. Существует множество электронных бирж, на которых выставляются котировки криптовалют и систем перевода, обеспечивающих их движение. Стремительный рост рынка криптовалют с каждым годом увеличивает свое давление на денежное обращение в мире и на национальные экономики.

Таким образом, вопрос изучения направлений такого влияния криптовалют на уже устоявшуюся платежную систему становится все более актуальным. Особенно остро стоят вопросы регулирования финансового рынка и политики центральных банков по обеспечению финансовой стабильности в условиях возникновения такого явления как криптовалюта.

Для осуществления эффективной монетарной политики распространение криптовалют имеет свои последствия. Рост числа покупок, которые можно осуществить с помощью криптовалют снижает необходимость в использовании реальных денег, которые предлагают центральные банки, что ведет к увеличению количества денег, не обсуживающих товарооборот. Центробанк поддерживает ликвидность банковской системы с помощью операций по рефинансированию, что позволяет пользоваться временно свободными средствами. В условиях отсутствия золотого стандарта доходом от рефинансирования является эмиссионный доход.

[1] Заместитель начальника отдела культурного центра МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя подполковник полиции. © *Токолов А.В., 2018.*

Объем проводимых с использованием криптовалют транзакций не имеет особого значения, в то время как количество таких платежей напрямую влияет на снижение денежной базы. Криптовалюты – это финансовая инновация, позволяющая обходить существующие ограничения, она неизбежно влияет на изменчивость уровня цен и всю платежную систему.

Такое влияние проявляется в следующих направлениях:

1. Снижение доли реальных денег.
2. Изменения в денежных агрегатах.
3. Угнетение официальных национальных валют.

Сегодня большинство стран не воспринимает влияние криптовалют всерьез. Как правило, количество криптовалют в обращении не превышает 0,3 % наличности в масштабах одного государства. Конечно, нельзя исключать возможность существенного увеличения этого показателя в будущем, ведь в результате колебания обменного курса количество криптовалют в обращении может резко увеличиться.

Торговля в виртуальном пространстве за счет криптовалют неизбежно сказывается на сокращении спроса на реальные деньги, что приводит к изменению в денежных агрегатах, которые напрямую влияют на скорость обращения денег. При широком использовании виртуальных денег будет сокращаться баланс центрального банка и снижаться эффективность процентной политики. К тому же замещение денег криптовалютами существенно усложняет оценку денежных агрегатов, что в свою очередь мешает их поддержанию на одном уровне с ожидаемой инфляцией.

Объем рынка электронных денег считается незначительным по отношению к мировому обороту, тем не менее если рассматривать объем транзакций с участием криптовалют сконцентрированных в масштабах одной развивающейся страны, это может серьезно сказаться на стоимости национальной валюты.

Курс криптовалют имеет более высокую волатильность в сравнении с национальными валютами, в первую очередь, из-за отсутствия органа ответственного за контроль стабильности системы. Курс в отношении к реальным деньгам формируется только за счет спроса и предложения на криптовалюту.

Сегодня в мире необеспеченных денег, функционирование виртуальных денег сопровождается нестабильностью их предложения. Денежная масса должна постоянно увеличиваться, так как в экономике формируются сбережения, которые не участвуют в обращении, что приводит к сокращению количества денег.

В системе большинства криптовалют изначально заложено ограниченное количество их выпуска. Экспертами посчитано, что примерно в 2140 году будет выпущена последняя единица такой криптовалюты как Bitcoin, так как максимально заложенный объем этой криптовалюты составляет 21 млн единиц[1].

Ограничение по выпуску постепенно будет вести рынок криптовалют к дефляции. Криптовалюта с приближением момента выпуска последней ее единицы будет расти в цене, что, скорее всего, заставит людей удерживать ее как дорожающий актив. Однако уже выдвигаются идеи, каким образом можно будет решить подобные проблемы на этом рынке в будущем.

Одной из рекомендуемых мер является использование обязательного резервирования по отношению к счетам электронных денег. Предложение исходит из воздействия криптовалют на денежную базу. Эта мера предполагает под собой официальное признание виртуальной денежной системы и требует её интеграции с платежной системой центрального банка, что является труднодостижимым.

В дополнение к этому, очевидна необходимость разработать специальные правила эмиссии криптовалют. Некоторыми странами, например, такими как Таиланд была предложена и внедрена мера по лицензированию компаний и предприятий, которые активно проводят сделки с использованием криптовалют.

В наши дни уже сформировалась достаточно развитая инфраструктура, в которой обслуживаются транзакции с криптовалютами. Признание криптовалюты в ряде государств и мировых корпораций лишний раз доказывает, что всему мировому сообществу стоит начать принимать ряд действий по развитию этого направления. Конечно,

---

[1] Lauretce H. Meyer. The Future of Money and of Monetary Policy / Remarks At the Distinguished Lecture Program, Swarthmore College, Swarthmore, Pennsylvania December 5, 2001 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2001/20011205.

пока объемы транзакций криптовалют теряются на фоне общепринятых, но их интеграция в отдельных странах уже сейчас дала значительный импульс для изменений в традиционной экономике.

В нынешних условиях финансовой глобализации, влияние электронных денег на монетарную политику будет лишь усиливаться, поэтому следует очень внимательно следить за продолжением формирования устойчивого и приемлемого для всех рынка криптовалют.

Анализ характерных свойств криптовалюты в интересах настоящего исследования позволяет сделать следующие выводы.

У любой криптовалюты есть своя структура, которая демонстрирует существенное отличие от всех тех финансовых инструментов, что было известны ранее.

У криптовалюты нет единого внутреннего или внешнего администратора, то есть система на 100% самоорганизующаяся и независимая.

Центральный сервер также отсутствует. Это децентрализованная система, и база данных не сохраняется в одном месте, так как ее копии имеются у каждого участника системы, которые регулярно сверяются друг с другом.

Любой платеж зашифровывается с помощью секретного ключа, доступного лишь владельцу средств. У каждого участника есть свой особый адрес (кошелек) и ключ (то есть пароль).

Новый блок добавляется в систему согласованно в распределенные базы вкупе со сведениями относительно всех транзакций, что позволяет нам говорить о существовании на сегодняшний день, достаточно развитой криптовалютной системы, которая динамично развивается.

Криптовалютой можно называть особую разновидность электронного платёжного средства, математический код, так как при обращении этих цифровых денег используются криптографические элементы, а именно электронная цифровая подпись.

Принципиальной отличительной чертой, отличающей криптоденьги от иных видов денег, является способ их возникновения (эмиссии) в цифровом пространстве. Одной из ключевых особенностей криптовалюты является абсолютная анонимность. При проведении сделок (транзакций) никто не получит никаких данных о плательщике или получателе – только номер кошелька.

Административно-правовые основы применения полицией специальных средств воздействия

И.С. Трегубов[1]***,***
Г.Н. Василенко[2]

Полиция в своей деятельности по охране и защите прав и свобод граждан, а также в целом по обеспечению правопорядка применяет самые разнообразные правовые средства. Одним из методов воздействия который используется сотрудниками полиции, является право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В сове время А.И. Каплунов и С.Ф. Милюков отмечали, что «…для обеспечения безопасности законодательство наделило сотрудников правоохранительных органов, а в установленных законом случаях и граждан правом на применения огнестрельного оружия»[3].

Обратим внимание, что право на применение оружия является преимущественно прерогативой представителя власти, его использование возможно исключительно на правовой основе и только при наличии соответствующих оснований. Гражданин также может применять оружие и специальное средство, если он ими владеет на основании Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»[4]. Применение гражданином оружия и специальных средств осуществляется не в публичных, а личных целях, т.е. исключительно в целях самообороны. Только в этом случае реализация обозначенного права будет носить легитимный характер. Как отмечает В.И. Ермаков «…физическое воздействие и применение оружия – крайние меры из арсенала административных методов деятельности полиции, их наличие предопределено полиции для выполнения задач по охране и защите людей, а также обеспечению неукоснительного выполнения требований закона»[5].

---

[1] Курсант факультета подготовки сотрудников для оперативных подразделений полиции МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя рядовой полиции. © *Трегубов И.С., 2018.*

[2] Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции/ © *Василенко Г.Н., 2018.*

[3] Каплунов А.И., Милюков С.Ф. Применение и использование огнестрельного оружия. СПб., 2003. С. 10.

[4] Собрание законодательства РФ. 1996. № 51, ст. 5681.

[5] См.: Ермаков В.И. Полиция Чешской республики: правовой статус, функции, организация. М., 2003. С. 51.

Несмотря на важность обозначенного вопроса, проблема правового и тактического применения специальных средств физического воздействия в деятельности полиции исследована не столь обстоятельно. Тем не менее, отметим, что технический аспект реализации специальных средств в деятельности полиции достаточно содержательно рассмотрен. В частности, в литературе отражены особенности применения специальных средств (специальной техники) в деле обеспечения транспортной безопасности[1], рассматриваются технические и тактические особенности использования полицейской техники подразделениями специального назначения[2].

Правовое регулирование применения полицией специальных средств носит комплексный характер, данное регулирование включает определенные элементы. Так, правовое регулирование применения сотрудниками полиции специальных средств, включает собственно право сотрудников на применение специальных средств; основания применения сотрудниками полиции специальных средств; запреты и ограничения связанные с применением специальных средств, а также обязанности, возложенные на сотрудников полиции, в связи с применением ими специальных средств.

Является аксиомой тезис о том, что основополагающим принципом деятельности полиции является принцип законности. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»[3] определяет целый ряд требований законности, которые касаются всех без исключения направлений деятельности полиции, а особенно вопросов связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Полиция действует в соответствии с законом, применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, в предусмотренных законом случаях (ст. 6).

Обратим внимание, что полиция для защиты и охраны прав и свобод граждан использует различные меры государственного принуждения, в том числе и применят специальные средства, при этом нуж-

---

[1] См.: Целуйко А.В. Организационно-правовые основы деятельности подразделений по досмотру на транспорте. Домодедово, 2017.

[2] См.: Волостных С.А., Рыжов С.Н. Специфика работы сотрудников специальных подразделений МВД России с тяжелыми бронещитами. Домодедово, 2015.

[3] Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

но учитывать, что сотрудникам полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать и не допускать действия, которыми гражданину может быть причинена боль, а также физические или нравственные страдания (ст. 5). Данные требования в полной мере относится и к действиям сотрудника полиции, которые связаны с применением им специальных средств. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» определяет порядок применения специальных средств и возлагает на сотрудника полиции при их применении целый ряд обязанностей.

Как следует из закона, сотрудник полиции обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения специальных средств первую помощь, а также принять меры по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткий срок. Кроме того, о причинении гражданину телесных повреждений в результате применения сотрудником полиции специальных средств полиция в возможно короткий срок, но не более 24 часов уведомляет близких родственников или близких лиц гражданина (ст. 19). Законом предусмотрен ряд запретов связанных с применением специальных средств, а также закреплены соответствующие ограничения (ст. 22). Соответствующие предписания дополнят принцип законности, а также определяют гуманистические начала в деятельности полиции. Запреты и дополняющие их ограничения формируют правовой режим применения специальных средств, они не позволяют производить чрезмерное воздействие в отношении лица находящиеся в заведомо слабом физическом состоянии. Применение специальных средств недолжно существенно навредить здоровью того лица в отношении, которого они были применены, в то же время такое воздействие должно быть ощутимо и подчеркнуть власть сотрудника полиции в ситуации применения данных средств воздействия. Завершая рассмотрение вопроса связанного с применением специальных средств необходимо сказать, что реализация соответствующего права со стороны сотрудника полиции конструктивно состоит из ряда компонентов.

В заключении еще раз подчеркнем, что право на применение специальных средств конструктивно включает: нормативное закрепление видов специальных средств, которые находятся на вооружении

полиции; основания применения специальных средств; запреты и ограничения, которые обусловлены применением специальных средств. Также нельзя не учитывать установленные законом обязанности, которые возникают после применения сотрудником полиции специальных средств.

Опыт регулирования миграционных процессов в зарубежных государствах

И.Г. Трущенкова[1]

В настоящее время миграционные процессы выросли до колоссальных размеров, и с их ростом возникает и большое количество проблем по их дальнейшему регулированию. Миграция, по своей сути, является сложным многоступенчатым механизмом и оказывает существенное влияние на экономические, политические и демографические процессы в жизни общества любого государства.

Россия столкнулась с проблемами миграции относительно недавно, так как поток мигрантов из стран СНГ приобрел небывалый масштаб лишь в последние десятилетия. Для понимания происходящих внутри страны миграционных процессов, и их успешного регулирования лучшим вариантом было бы присмотреться к уже существующим миграционным механизмам других государств, которые столкнулись с проблемами миграции уже давно и выработали свою собственную модель управления миграционными процессами, набирая только необходимых людей и отсеивая ненужных, проводя строго ориентированный отбор на профессиональную и иную пригодность для каждого конкретного государства.

Опыт зарубежных государств может помочь в становлении собственной миграционной политики Российской Федерации, а грамотный анализ уже существующих и проверенных в действии механизмов управления миграционными процессами поможет избежать ошибок, с которыми наша страна может столкнуться в формировании собствен-

---

[1] Начальник кабинета специальных дисциплин кафедры огневой подготовки УНКСП. © *Трущенкова И.Г., 2018.*

ной миграционной модели. В настоящее время в нашей стране сложилась критическая демографическая ситуация: демографические процессы идут в сторону спада рождаемости и плюс к этому наблюдается большой отток квалифицированных молодых специалистов, которые массово уезжают за рубеж, привлеченные предложениями от иностранных работодателей. Хорошим вариантом решения существующей проблемы мог бы стать жесткий квалифицированный отбор, ориентированный на профессиональную пригодность. Такие системы по привлечению мигрантов уже давно реализуются в Австралии, США, Канаде, Новой Зеландии. Все эти страны изначально были миграционными государствами и соответственно, опыт регулирования миграционных процессов у них достаточно большой. Остановимся подробнее на регулировании миграционных процессов некоторых из названных стран. Если рассматривать регулирование миграционных процессов Австралии, можно отметить что в Австралии в конце 2000-х начале 2001 годов возник вопрос нехватки квалифицированных специалистов и заселения пустующих территорий. Разработанная и усовершенствованная Австралией система отбора позволила ей к настоящему моменту стать одной из самых востребованных и привлекательных для мигрантов стран. Каждый четвертый житель Австралии является мигрантом, переехавшим из-за предложенных правительством страны условий и высокого уровня жизни населения. Австралия отличается большим разнообразием различных национальностей, здесь можно встретить жителей всех континентов.

Австралия формировала свою систему отбора мигрантов в течение многих десятилетий, анализируя текущую ситуацию и подстраивая ее под свои текущие запросы, развивая и совершенствуя в нужном направлении: для решения социальных, демографических и иных проблем. Современная политика Австралии в отношении мигрантов направлена на привлечение необходимых в стране квалифицированных молодых специалистов с хорошим образованием и опытом работы, а также на интеграцию вновь прибывших в социокультурную среду и противодействие незаконной миграции, для уменьшения количества совершаемых мигрантами правонарушений. В настоящее время законодательная база Австралии по регулированию миграционных про-

цессов состоит из нескольких законодательных актов с внесенными поправками:

– Закон о гражданстве Австралии 1948 г.;

– Закон о миграции 1958 г.;

– Закон об иностранцах 1984 г.;

– Закон о визовом регулировании 1997 г.

Для привлечения квалифицированных специалистов в Австралии разработана балльная система оценок для отбора тех иммигрантов, которые в настоящий момент необходимы в стране для поддержания должного уровня экономического развития. Списки с востребованными специальностями корректируются и обновляются раз в год. Чтобы получить визу на постоянное место жительства в страну претенденту необходимо набрать определенное количество баллов. В настоящее время необходимо набрать 60 баллов для успешного прохождения миграционного процесса. Баллы начисляются по таким критериям, как: возраст, знание языка, опыт по специальности за пределами Австралии, опыт работы в Австралии за последние 10 лет, образование, обучение в Австралии, обучение и проживание в региональной Австралии, баллы за язык общины Австралии (из языков республик СССР в эту группу входят: русский, украинский, эстонский, латышский, литовский, армянский). Баллы за знание нескольких языков не суммируются. Свидетельством хорошего знания одного из этих языков является только сертификат №AATI.), баллы за супруга или однополого партнера. Отдельно можно получить баллы за прохождение стажировки в Австралии, в том случае, если претендент на визу закончил высшее учебное заведение в Австралии по одной из востребованных специальностей (стажировка платная)[1].

В Австралии четко определена ежегодная квота по необходимому количеству иммигрантов. Регулирование миграционных процессов Австралии складывается из следующих критериев: привлечение лиц, необходимых для повышения социальной экономики страны, исходя из ее потребностей в настоящее время, улучшение демографической ситуации, повышение социокультурного развития общества, а также ограничение въезда в страну нежелательных категорий лиц.

[1] https://www.homeaffairs.gov.au/

Многое из опыта регулирования миграционных процессов Австралии могло бы быть полезным при выстраивании собственной модели регулирования миграционных процессов в России. Особое внимание привлекает квалифицированная система отбора мигрантов для выполнения определенных профессиональных обязанностей. В настоящее время в России эта система не развита, действует хаотично. Мигранты из ближнего зарубежья попадают в страну без всякого отбора и выполняют работу, не связанную с их образованием и знаниями. А также среди основных проблем следует отметить, что большинство прибывающих мигрантов выбирают для места дальнейшего проживания и работы 2 основных крупных города: Москва и Санкт-Петербург, численность населения, в которых, уже превышает все разумные нормы. Используя уже проверенные системы отбора, можно было бы наладить поток нужных специалистов и отсеивать ненужные категории граждан, предоставлять льготы для получения визы для въезда в страну и их дальнейшего пребывания в России людям с ученой степенью.

Если рассматривать систему регулирования миграционных отношений в Канаде, то эта страна, хотя и схожа по принципам отбора с Австралией, все же имеет ряд особенностей. Правительство Канады четко следит за количеством желающих въехать в страну и получить гражданство. Для отбора необходимых категорий граждан существуют специальные правительственные программы, они постоянно совершенствуются и обновляются. Одни прекращают свое действие, тут же появляются другие. разработка и существование данных программ связана с экономическими и демографическими потребностями страны. Постоянными в разрабатываемых программах остаются лишь два обязательных критерия: это знание одного из официальных языков страны (английский или французский) и хорошее здоровье, которое подтверждается заключением Национального иммиграционного центра. Также, среди особенностей необходимо отметить то, что в Правительство Канады не оставляет мигрантов в столице и крупных городах, а распределяет их в провинциях (в регионах). При этом для каждой провинции составлен свой список востребованных профессий, которые в настоящее время в дефиците. Таким образом, каждая провинция восполняет существующие проблемы по развитию регионов, исходя из существующих потребностей, и решает проблему перенаселе-

ния в крупных городах. Указанная проблема перенаселенности крупных городов, в основном за счет не только внутренней миграции в стране, но и в большинстве случаев за счет мигрантов из ближнего зарубежья присутствует и в нашем государстве. В данном случае можно было бы воспользоваться зарубежным опытом для решения данной задачи.

Подводя итоги, следует отметить, что хотя в Российской Федерации регулированию миграционными процессами уделяется большое внимание, но сам процесс осуществляется в виде наложения мер запретительного характера, а это только одна небольшая часть регулирования миграционной политики в целом. Поэтому хочется отметить, что регулирование миграционных процессов в нашей стране не обязательно должно копировать уже существующие системы регулирования миграционных процессов, но мы можем изучить накопленный годами, уже существующий зарубежный опыт, выбрать что-то полезное именно для нашей миграционной системы, и не допускать ошибок при установлении механизма регулирования, который допустили другие.

Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан во взаимодействии с негосударственными охранными структурами по профилактике и недопущению правонарушений связанных с терроризмом

Е.О. Тузельбаев[1]

Социально-экономические и политико-правовые основы преобразования, являются важнейшим условием успешного решения задач, стоящих перед государственной системой на современном этапе в нашем обществе Республики Казахстан и позволяет сделать вывод о том, что происходит изменение места и роли государства и гражданина. «Мы должны ежедневно помнить, – указывает в своем Послании Президент РК Н.А. Назарбаев, – что помимо задач нынешнего периода на

[1] Профессор кафедры юриспруденции Казахско-Русского международного университета доктор юридических наук, профессор Заслуженный сотрудник МВД Республики Казахстан, Почетный работник Министерства образования и науки Республики Казахстан, полковник полиции в отставке. © *Тузульбаев Е.О., 2018.*

нашем поколении лежит огромная ответственность перед будущими поколениями: ответственность отцов и матерей, дедушек и бабушек перед своими детьми и внуками», кроме этого Президент, обратившись к мировому сообществу с Манифестом «Мир. XXI век», призвал объединить усилия стран в преодолении кризисных явлений современности в рамках общей программы «Мир без войны».

Сегодня весь мир переживает испытание на прочность. В ряде регионов планеты обострились конфликты на почве ослабления у людей духовного фундамента миролюбия и гуманизма. Экстремизм и терроризм, прикрытый псевдорелигиозными лозунгами, угрожает безопасности всего человечества.

Терроризм и экстремизм все больше угрожают безопасности многих стран и их граждан, влекут за собой политические, экономические и моральные потери, оказывают сильное психологическое давление на большие массы людей вследствие огромного и все возрастающего количества жертв.

Так в Казахстане, 5 июня в г. Актобе 1428 человек религиозных радикалов с целью завладения оружием совершила вооружённое нападение на магазин «Паллада». При этом преступники нанесли множество ножевых телесных повреждении продавцу магазина, который всё же успел нажать «тревожную кнопку». От полученных ранений продавец скончался на месте.

«Первыми на вызов приехали два сотрудника охранной фирмы ТОО «Жидел Кузет». Одному из них были нанесены тяжкие телесные повреждение, от которых он скончался на месте, а второй получил огнестрельное ранение».

Преступники оказали полицейским вооружённое сопротивление.

«В ходе перестрелки трое полицейских получили огнестрельные ранения, а преступникам удалось захватить патрульную автомашину».

Из магазина «Паллада» преступники похитили 17 единиц охотничьего оружия: из них три нарезных и 14 гладкоствольных.

После нападения на магазин вооружённые преступники разделились на две группы. Шестеро человек, на похищенной патрульной автомашине совершили второе нападение на другой оружейный магазин «Пантера».

«Преступники нанесли ножевые ранения двум посетителям. Один из них погиб, второй ранен».

Прибывшие к магазину «Пантера» сотрудники полиции в ходе перестрелки ликвидировали троих преступников, один ранен и задержан. А двоим удалось скрыться. Позже они были обнаружены за пределами города и ликвидированы.

Вторая группа преступников, владея уже похищенным из магазина оружием, захватила маршрутный автобус с пассажирами. Людей они высадили и на похищенном транспорте протаранили ворота войсковой части № 6655 Национальной Гвардии с целью похищения оружия.

Они проникли на территорию части и устроили перестрелку с воинским нарядом и прибывшими сотрудниками полиции, встретив при этом активное сопротивление. Одна группа нападавших была заблокирована, а другая была вынуждена скрыться и покинула территорию части.

Из числа военнослужащих Национальной гвардии РК трое погибли, ещё шестеро получили ранения.

«В ходе ночных оперативных поисковых мероприятий при задержании и оказании сопротивления сотрудникам полиции были ликвидированы ещё семь преступников, а двое было ранены и задержаны. Часть оружия была изъята».

Личности всех оставшихся преступников, причастных к совершению разбойных нападений, установлены.

Первые сообщения о перестрелке сразу в нескольких районах Актобе стали появляться в соцсетях днём 5 июня. Жители города практически тут же начали выкладывать в сеть фото и видео инцидента. Очевидцы рассказывали, что людей эвакуировали из крупных торговых центров, закрылись крупные магазины, торговые центры, киоски и рынки.

Лица нападавших на оружейный магазин попали на камеры видеонаблюдения одного из магазинов по улице Есет батыра. На записи видно, как более 15 человек с оружием выбежали из-за угла к магазину.

Только спустя несколько часов в МВД РК официально сообщили, что неизвестные напали на два оружейных магазина в Актобе и воинскую часть Национальная Гвардии РК. В Министерстве предположили, что нападавшие являются приверженцами нетрадиционных религиозных течений. В городе объявили красный уровень террористической опасности. Происходящее назвали «терактом».

В ходе антитеррористической операции уничтожено четверо террористов, семеро задержаны, остальных ищут. Такие данные предоставили в МВД РК вечером 5 июня.

Опасность терроризма заключается не только в его непосредственных жертвах; акты насилия дестабилизируют обстановку, создают очаги напряженности, провоцируют вооруженные конфликты. В связи с этим противодействия и профилактические меры с терроризмом становится одной из острейших глобальных проблем современности.

Понятно, что только силовыми методами обеспечить безусловную защиту от терактов нельзя.

Состояние социальной сферы, экономики, идеологические аспекты являются немаловажными факторами в возникновении террористических угроз. Вот почему важно уничтожить условия их зарождения. Поэтому силовые структуры всех стран все больше уделяют внимания взаимодействию в той части, где раньше присутствие силовой составляющей не наблюдалось.

Такой комплексный подход предполагает многоуровневую системы органов внутренних дел по противодействию экстремизма и терроризма.

Одним из приоритетных направлений в деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и противодействию правонарушению по профилактике терроризма и экстремизма как показало практика из тех событий города Актобе, является их взаимодействие с негосударственными охранными структурами, сотрудники которых прошли специальную подготовку, имеющие специальные средства и огнестрельное оружие.

Под взаимодействием правоохранительных органов с негосударственными охранными структурами понимается их совместная, согласованная деятельность на договорной основе, направленная на достижение общих задач по обеспечению общественной безопасности, борьбе с преступностью, профилактики и предупреждению терроризма.

Правовой основой деятельности и органов внутренних дел, и использования возможностей негосударственных охранных предприятий в обеспечении общественного порядка и противодействие с преступности, и профилактике терроризма являются:

– Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.; с изм. и доп. по сост. на 10.03.2017 г.).

– Закон РК от 26 июня 1998 г. «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изм. и доп. по сост. на 07.11.2018 г.);

– Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 «О Прокуратуре» (с изм. и доп. по сост. на 29.10.2018 г.);

– Республики Казахстан от 23 апреля 2014 г. № 199-V ЗРК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (с изм. и доп. по сост. на 12.07.2018 г.);

– Закон Республики Казахстан от 19 октября 2000 г. № 85-II «Об охранной деятельности» (с изм. и доп. по сост. на 12.07.2018 г.) и другие законодательные и подзаконные нормативные правовые акты Республики Казахстан;

– Закон Республики Казахстан от 30 декабря 1998 г. № 339 «О государственном контроле за оборотом отдельных видов оружия», от 13 июля 1999 г. № 416 «О противодействии терроризму» (по сост. на 19.04.2018 г.);

– Уголовный кодекс Республики Казахстан (2017 г.)(с изм. и доп. по сост. на 2018 г.);

– Гражданский кодекс Республики Казахстан (31.10.2015 г.)(с изм. и доп. по сост. на 2018 г.);

– Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан (05.08.2014 г.)(с изм. и доп. по сост. на 2018 г.).

Предупреждение терроризма можно рассматривать как минимум в двух аспектах. Во-первых, предупреждение терроризма и повышение эффективности борьбы с ним – одна из первостепенных задач любого современного государства. Во-вторых, предупреждение терроризма – есть комплексная система мер социально-экономического, политического и юридического характера, направленная на предотвращение: возникновения террористических организаций, совершения террористических актов, последствий терроризма; целью, которой, является обеспечение общественной безопасности населения, защита политических, экономических и международных интересов государства.

Противодействие терроризму определено в качестве важнейшего направления деятельности всей системы органов и войск системы МВД РК. Сегодня, очевидно, что общество и правоохранительная сис-

тема не имеют права стать проигравшей стороной. Цена противостояния здоровых сил общества терроризму велика как никогда.

Особое внимание в антитеррористической деятельности ОВД уделяется работе по предотвращению терактов и их профилактике. Организацию, профилактику и предупреждение террористических действий можно рассматривать как основную задачу деятельности правоохранительных органов во взаимодействии с негосударственными охранными структурами.

Законодательство Республики Казахстан, регламентирующее деятельность негосударственных охранных структур, в частности ст. 13-1 Закона Республики Казахстан «Об охранной деятельности», предоставляет право предприятиям, осуществляющим охранную деятельность: оказывать содействие органам внутренних дел в осуществлении мероприятий по обеспечению общественного порядка, в том числе при проведении зрелищных культурно-массовых и спортивно-массовых мероприятий; предупреждать и пресекать преступления и административные правонарушения; применять в целях пресечения правонарушений и задержания правонарушителей физическую силу и другие средства, если иными способами достичь указанных целей не представляется возможным. При этом не должно быть допущено превышение необходимых для этого мер; в предусмотренных законами случаях задерживать и доставлять в правоохранительные органы лиц, совершивших преступление или административное правонарушение. При необходимости, когда есть основания полагать, что при задержанном лице находятся оружие, а также иные опасные и (или) запрещенные к обороту предметы, в соответствии с законодательством Республики Казахстан осматривать одежду задержанного и изымать указанные предметы для передачи в правоохранительные органы или иной орган государственной власти;

В соответствии с п. 2 ст. 13-1 Закона Республики Казахстан «Об охранной деятельности» работники, занимающие должность охранника в охранной организации, обязаны: соблюдать конституционные права и свободы граждан; незамедлительно информировать органы внутренних дел о ставших, известными им фактах готовящихся либо совершенных правонарушениях, а также противодействие терроризму и экстремизму, законодательством случаях по требованию физических лиц удостоверение, подтверждающее их принадлежность к субъекту

охранной деятельности; оказывать содействие субъектам профилактики правонарушений; разъяснять физическим лицам, задержанным за совершение преступления или административного правонарушения, основания применяемых к ним принудительных мер.

Таким образом, взаимодействие и сотрудничество негосударственных охранных структур с правоохранительными органами подразумевает содействие государственным правоохранительным органам по охране общественного порядка и безопасности, проведения совместных рейдов по профилактике предупреждению экстремизма и терроризма, по борьбе с угонами и кражами автотранспорта, по обеспечению правопорядка во время проведения групповых, массовых мероприятий, по обмену оперативной информацией о криминогенной обстановке на обслуживаемой территории.

Немаловажно законодательно закрепить процессы взаимодействия и сотрудничества охранных организаций с государственными правоохранительными структурами, для этого, полагаем целесообразным внести следующие дополнения в Закон Республики Казахстан «Об охранной деятельности».

Взаимодействие и сотрудничество охранных организаций с государственными правоохранительными структурами может осуществляться в следующих направлениях: сотрудничество в области проведения предупредительно-профилактических мероприятий на территориях, прилегающих к охраняемым охранными организациями объектов; сотрудничество в области подготовки и переподготовки кадров для охранных организаций; сотрудничество в области информации; взаимодействие в предупреждении экстремизма и терроризма; взаимодействие в обеспечении безопасности проводимых групповых, массовых мероприятий; взаимодействие в области охраны грузов клиентов охранных организаций при их транспортировке; взаимодействие по вопросам обеспечения безопасности операций коммерческих банковских и иных негосударственных финансово-кредитных структур; привлечение, на договорной основе с руководством государственных правоохранительных структур, к совместной и охранной деятельности действующих сотрудников государственных правоохранительных структур.

Из анализа законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел в Республике Казахстан, в частности Закон

Республики Казахстан «Об органах внутренних дел», практически, не учитывает наличия охранных структур и никак не регламентирует вопросы взаимодействия полиции и охранных структур по предупреждению экстремизма, терроризма и иных преступлений.

В этих целях полагаем, что назрела необходимость внести предложения в Закон РК «Об органах внутренних дел» о внесении дополнительной статьи – «Привлечение к выполнению задач органов внутренних дел негосударственных охранных структур».

Сотрудники негосударственных охранных структур могут привлекаться к выполнению задач органов внутренних дел по предупреждению преступлений с момента и в порядке, определяемом контрактом между органом внутренних дел и охранной структурой. В этом случае на них распространяются обязанности и права, гарантии правовой и социальной защищенности, а также ответственность, предусмотренные для сотрудников органов внутренних дел.

Выявленные законодательные «пробелы» подразумевают необходимость более детальной регламентации деятельности охранных структур по предупреждению преступлений. Практика не стоит на месте, поэтому все возможные варианты событий, которые могут иметь место в процессе осуществления взаимодействия негосударственных охранных структур с правоохранительными органами по охране общественного порядка и общественной безопасности, предупреждению терроризма, экстремизма и иных преступлений и правонарушений, необходимо отражать в контрактных обязательствах между охранными подразделениями и правоохранительными органами:

а) Соединить систему оповещение государственных охранных структур на объектах, где осуществляется продажа огнестрельного оружия, с органами внутренних дел РК, КНБ РК, Национальной Гвардии РК;

б) Усиление кадрового аппарата из числа наиболее подготовленных лиц имеющих определенный стаж в работе органов внутренних дел, отслуживших спецподразделение в армии и других правоохранительных органов в охранных структурах;

в) проводит совместное учение по профилактике терроризма органов внутренних дел, Национальной Гвардии РК с не государственными охранными структурами.

Проблемы терминологической чистоты в управленческой деятельности руководителей органов внутренних дел

А.Д. Ульянов[1]

Правоохранительная служба в органах внутренних дел нуждается в руководящих кадрах, которые осознают необходимость перемен в обществе, отчетливо представляют себе пути реформирования системы МВД России в рамках общей модернизации страны, обладают высокой общей и профессиональной культурой и готовы к эффективному выполнению служебных обязанностей. Многие отечественные и зарубежные ученые, рассматривая вопрос о месте человека в современном мире, отмечают, что наиболее характерным признаком труда современного руководителя является его интеллектуализация, поскольку основным содержанием деятельности становится его умственный компонент, основанный не на эмпирически накопленных навыках, а на соответствующем объеме творческих и специальных знаний и навыков, дающих возможность творческого осмысления складывающейся обстановки[2]. Поэтому интеллектуальный ресурс руководящего состава органов внутренних дел является, с одной стороны, условием достижения правоохранительных целей, с другой – одним из конечных результатов (продуктов) управления.

В настоящее время на руководящих должностях находятся лидеры, люди новой формации, обладающие не только профессиональной, но и общей культурой, которую выработало человечество. Однако эту фраза требует уточнения: «Нет культуры вообще, она есть в личностях, в творчестве, в хорошо отлаженной работе, в осмысленной, высококвалифицированной профессиональной деятельности[3]«. Профессиональная культура руководителя отражает качественное состояние совокупности знаний, умений и опыта, а также характеризует стиль,

---

[1] Доцент кафедры организации деятельности ОВД центра командно-штабных учений Академии управления МВД России кандидат юридических наук, доцент. © *Ульянов А.Д., 2018.*

[2] Гордиенко В.В. Основные направления совершенствования подготовки руководящих кадров органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России, 2014. № 3 (31). С. 9.

[3] Гладилин А.П. Профессиональная культура руководителя органа внутренних дел: социально-философский анализ : автореф. ... докт. юрид. наук. М. : Академия управления МВД России, 2000. С. 21.

методы, приемы деятельности руководителя с точки зрения реализации в ней способностей, дарований, потребностей и контроля над ними.

Социологический опрос руководящего состава слушателей, обучающихся в Академии управления МВД России, показал, что при оценке тенденций развития профессиональной культуры респонденты придерживаются мнения, что она формируется и развивается в существующем культурном пространстве с учетом общенациональных принципов культуры государственного управления, и в то же время обусловлена характером и качеством социальных отношений в специфической профессиональной среде. В целом, с точки зрения влияния на результаты деятельности, существующие нормы профессиональной культуры в органах внутренних дел около 60 % опрошенных признали полностью или частично не эффективными[1].

Элементом профессиональной культуры руководителя является сущностное содержание понятий, определений. Можно нередко наблюдать, что должностные лица органов внутренних дел воспринимают определенные языковые категории на уровне интуиции и практически никогда не пытаются досконально вникнуть в смысл того или иного определения. Вроде бы и так всё ясно. Но между тем, языковое общение многократно затрудняется и зачастую возникает ситуация, когда можно не понять друг друга. Как отмечают классики менеджмента, «следствием неприязни к определениям нередко бывает исследование, схожее выполненной тупым скальпелем хирургической операции. Подобно скальпелю хирурга, при частом использовании определения требуют регулярной «заточки», а то и замены»[2].

Как показывает практика, проблема понимания, толкования определений является актуальной и имеет широкий спектр возникновения – от семантических сложностей до непрофессионализма сотрудников, их руководителей; от пробелов в законодательстве до возможности многовариантного толкования его норм[3]. Можно нередко наблю-

---

[1] Ульянов А.Д., Никитин М.Н. Организация деятельности руководителя территориального органа МВД России : учебное пособие. М. : Академия управления МВД России 2016. С. 62–63.

[2] Акофф Р. Акофф о менеджменте / пер. с англ.; под ред. Л.А. Волковой. СПб. : Питер, 2002. С. 84.

[3] Железняк Н.С. К вопросу об уточнении терминологии в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2017. – № 4 (29). С. 7–8.

дать, что должностные лица органов внутренних дел воспринимают определенные языковые категории на уровне интуиции и практически никогда не пытаются досконально вникнуть в смысл того или иного определения. Вроде бы и так всё ясно. Но между тем, языковое общение многократно затрудняется и зачастую возникает фразеологическое противоречие, при котором затрудняется понимание друг друга.

Многообразие используемых в оперативно-служебной деятельности ОВД терминов и определений порождает в отдельных случаях различное их толкование, различный понятийный смысл, что приводит к искажению смыслового содержания и значимости всего документа. Это, в свою очередь, приводит к дополнительному бумаготворчеству, заседательской суете, увеличению документооборота. Так, выборочная проверка работы управленческих подразделений региональных аппаратов территориальных органов МВД России показала, что руководители слабо представляют отличие нормативных актов от иных организационно-распорядительных документов, разграничения переписки на управленческую и информационную. Например, содержание большинства обзоров, направленных в ОВД, ограничено статистикой, примерами и формальными поручениями. Каждый второй обзор сопровождается необоснованными предложениями о рассмотрении на совещании. При этом оценки, выводы и предложения в обзорах из года в год практически не меняются[1]. Терминологическая аморфность и неопределенность, бытующие в настоящее время, способны негативно повлиять не только в исследовательской деятельности научных работников, но и на практическое использование высказываемых положений сотрудниками практических органов правоохранительной системы.

Кроме того, необходимым становится и научная трактовка понятий, которые разъясняют нормы официальных документов, дают правильное толкование терминов. Например, в ст. 2 Закона Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защи-

[1] Фрагмент служебной записки «О проблемах документационного обеспечения в системе МВД России, подготовленной главным инспектором МВД России полковником полиции Н.Д. Дугиной 7 ноября 2017 г. на основе материалов, полученных в ходе выездов в территориальные органы МВД России, проверок органов и подразделений МВД России, а также сведений о состоянии документооборота в МВД, ГУ (У) МВД России по субъектам Российской Федерации.

те информации» информация трактуется как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления[1]. С научной точки зрения в более строгой формулировке информацией как реально или потенциально актуальной части отраженного субъектом объективного мира становятся сведения, данные, знания, снимающие неопределенность с какого-либо вопроса, связанного с познанием реального процесса. Преобразование сведений, данных в информацию состоит в том, что человек воспроизводит не все заключенные в объекте восприятия его когнитивные свойства (знание), но лишь ту его часть, которую способен воспринять, и которая ему необходима для удовлетворения интересов и потребностей, активного, актуального действия или управления, то есть в целях сохранения качественной специфики управляемой системы[2]. Образно выражаясь, крупица информации становится дороже горы данных. Иными словами, информацию некорректно отождествлять со всем объемом поступающих фактов, событий, явлений. Данные об объекте становятся информацией лишь тогда, когда получают то содержание и форму, которая пригодна для использования в процессе жизнедеятельности. Информация в нем – форма связи между элементами системы, реально отражающая их состояние.

Термин (от лат. terminus – межа, граница, предел) – слово или словосочетание, предназначенное для упорядочения смыслового выражения понятий и обозначения предметов, явлений, событий и обладающее в пределах соответствующей классификационной системы точными семантическими границами благодаря наличию строгой дефиниции. В пункте 22.4. Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации[3] отмечается, что «применяемые термины должны соответствовать терминологии, используемой в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской

---

[1] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 25.11.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018).

[2] Тавокин Е.П. Информация как научная категория // Социологические исследования. – 2006. – № 2. С. 8–9.

[3] Инструкция по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации – приложение к приказу МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации ((в ред. приказов МВД России от 28.05.2013 г. № 296, от 28.12.2016 г. № 915, от 25.05.2017 г. № 314, от 29.11.2017 г. № 898, от 25.08.2018 г. № 555).

Федерации и нормативных правовых актах МВД России, и употребляться в одном и том же значении». Однако один и тот же термин может иметь не единственное определение своего значения в силу того, что обозначаемое им понятие многоаспектно, и потому в различных теориях определение одного понятия различно. Неоднозначность восприятия тех или иных терминов часто приводит к путанице и к усложнению понятийного аппарата.

В свою очередь «понятие», как отмечают научные работники, является исконно русским словом, производным от слова «понять», и являющееся дальним родственником слова «иметь». Слово «термин» изначально использовалось в научных кругах, являясь частью классификации, упорядочивания и пристального разбора. В противовес ему «понятие» – слово молодое и возникшее в российской науке в XVII веке, означающее форму человеческого мышления, которая в общих чертах выражает существо воспринимаемых явлений и предметов окружающего нас реального бытия и закрепляется в сформулированных определениях (дефинициях)[1]. Понятие может содержать множество терминов и передавать значение целых явлений, событий, фактов в социальной жизни. Оно может быть взято под сомнение, оспорено и выведено из научной терминологии. Понятие несет в себе субъективный оттенок, что даже передает этимология самого слова. Термины же более конкретны и часто ограничены в словарном описании одним предложением.

«Определение» (дефиниция[2]) трактуется как точное толкование какого-либо понятия, которое несет в себе строго установленное, зафиксированное в научной литературе, документах, смысловое значение. Таким образом, само определение является продуктом рационалистического познания окружающего мира. Как отмечают специалисты – «в понятии уже содержится истина, в то время как определение – это процесс, направленный на выявление этой истины»[3].

---

[1] http://vchemraznica.ru/termin-ot-ponyatie-osobennosti-i-chem-oni-otlichayutsya/ (дата обращения – 12.08.18).

[2] Дефиниция – (лат. definitio – определение) – определение, истолкование понятия – Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. – 4-е изд., доп. М. : Азбуковик, 1997. С. 163.

[3] http://vchemraznica.ru/chem-otlichaetsya-ponyatie-ot-opredeleniya/ (дата обращения – 12.08.18).

Таким образом, требуется учебное пособие, предназначенное для устранения двойного толкования терминов, уточнения функциональной смысловой устойчивости определений, при помощи которых раскрывается содержание понятий, которые характеризуют существенные признаки организации управления органами внутренних дел, а также упорядочить специфическую терминологию в правоохранительной деятельности органов внутренних дел, применяемую при решении оперативно-служебных задач. Его научная новизна состоит в упорядоченности толкования терминов и их определений, понятийного аппарата, используемого при организации управления в органах внутренних дел на базе обобщенных современных положений теории управления, теории организации и общей теории научной организации труда, а также других отраслей знаний.

Термины и определения представляют интерес не только с позиции овладения знаниями теории управления, но и весьма значимы с точки зрения практики функционирования системы МВД России, динамично и интенсивно развивающейся в современных условиях даже в силу того, что часть терминов, их определений не может быть извечным догматом, а должны трансформироваться в соответствии с прогрессом науки, изменяющимися условиями существования общества и государства. Однозначность восприятия должностными лицами органов внутренних дел значимого понятийного аппарата посредством речи, записи или знака, символа дает возможность исключения терминологической путаницы, языковой несогласованности в отдельных вопросах при решении задач правоохранительной деятельности.

Будущее административного права в контексте конституционных трансформаций современной России

В.П. Уманская[1]

Уходящий год является юбилейным для Конституции России и целого ряда институтов государственной власти[2], по сути, для всей современной системы государственного управления. Принятие почти 25 лет назад основного закона нашей страны без всякого преувеличения можно назвать поворотным моментом в новейшей истории.

В общем процессе укрепления современной российской государственности, совершенствования системы государственного управления трудно переоценить значение норм Конституции, заложивших основу для формирования и развития административного права[3]. За прошедшую четверть века происходило поэтапное становление, развитие и модернизация административного законодательства. Преобразовывалось содержание и структура российского административного права, изменялись представления о роли административного права в правовой системе страны и его влиянии на государственное строительство.

Конституция РФ заложила основы конституционного строя, территориальной целостности нашего государства, единство правового и экономического пространства. Были определены конституционные принципы государственного управления, такие как: равенство всех перед законом, участие граждан в управлении государством (ч. 1 ст. 32), политическое многообразие, многопартийность (ч. 3 ст. 13), равный доступ к государственной службе, право участвовать в отправлении правосудия и многие другие. Конституция РФ обеспечила

---

[1] Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России) профессор кафедры административного и финансового права доктор юридических наук, доцент. © *Уманская В.П., 2018.*

[2] 12 декабря 1993 года вместе с принятием новой Конституции состоялись выборы депутатов Государственной Думы РФ первого созыва и выборы Совета Федерации. Указ Президента России от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации ФС РФ». 25 декабря 1993 г. было сформировано Правительство РФ. Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1993 г. № 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета Министров – Правительства РФ» // Российская газета. 1993. №238.

[3] Аврутин Ю.Е., Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал российского права. – 2008. – № 5.

возможность формирования системы органов государственной власти и основных институтов государственного управления[1].

Конституционные идеи, провозглашенные и закрепленные в Основном документе страны, предопределили коренные преобразования административного законодательства. Фактически административное законодательство разрабатывалось заново уже с учетом общемировых принципов государственного управления и исходя из стандартов правового регулирования, используемых в современном мире, с использованием развитых конституционно-правовых институтов, а также на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

Прежнее административное законодательство было «переплавлено», обогащено новыми подходами, концепциями, правовыми технологиями, оно получило целый арсенал административных процедур, различных способов правового воздействия. Справедливо пишет Ю.Н. Старилов о том, что, если, например, посмотреть на реальное состояние административного законодательства страны в начале 1990-х гг. и сравнить его с днем сегодняшним, то налицо невероятный прогресс[2].

Однако сегодня обращает на себя внимание неполнота и недостаточность конституционной характеристики системы исполнительной власти и органов, осуществляющих исполнительную власть. Положения Конституции РФ фактически сводят всю исполнительную власть в основном лишь к деятельности Правительства РФ. Конституция РФ предоставляет необоснованную свободу усмотрения при формировании системы органов исполнительной власти.

Одно из важнейших положений Конституции РФ, касающееся порядка учреждения системы федеральных органов исполнительной власти, до настоящего времени не получило должного правового раз-

---

[1] В СССР государственное управление рассматривалось как «исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов». Государственно-партийный механизм подменял собой государственно-правовые институты, вследствие чего наблюдалось сращивание различных видов государственной деятельности. Конституции 1924, 1936, 1977 содержали термины «государственное управление» и «органы государственного управления», которые осуществляли представительные функции, функции правотворчества, исполнительно-распорядительные, а также контрольно-надзорные функции.

[2] Старилов Ю.Н. Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. – 2013. – № 12, декабрь.

вития. Не полнота конституционного регулирования восполняется подзаконными правовыми актами Президента РФ[1].

Основополагающей проблемой не только теории административного права, но правоприменительной практики является отсутствие понятия нормативно-правового акта, его соотношения с ненормативным правовым актом. В стране, где преобладает позитивистский подход, а правовые акты составляют основу управления, в первую очередь должна была быть решена проблема понятия нормативного акта.

На современном этапе значительным достижением является принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ[2] (далее – КАС РФ). Отечественное законодательство в очередной раз вопреки здравому смыслу, нарушило логичный порядок правового регулирования и, несмотря на отсутствие административных процедур совершения управленческих действий и принятия нормативных и ненормативных правовых актов, установило правила их оспаривания.

Вместе с тем, невзирая на сложившиеся обстоятельства и наличие значимых правовых пробелов в законодательстве препятствующих полноценной реализации механизма защиты прав граждан, нельзя не отметить, что КАС РФ является долгожданным кодифицированным актом. Кодекс позволил воплотить в жизнь конституционную норму (ст. 118 Конституции РФ) о том, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

На протяжении всего периода действия Конституции РФ многие ученые[3] и политические деятели[4] призывали отказаться от внесения изменений в текст основного закона и высказывались в пользу сохранения конституционной стабильности. Однако все равно потребовалось внесение изменений Конституцию РФ. Были изменены сроки

---

[1] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

[2] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета от 11 марта 2015 г. № 49.

[3] Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 162.

[4] Нарышкин С.Е. Конституция как идея (Не могу остаться в стороне от дискуссий) // Российская газета. – 2013. – 10 апр.

осуществления полномочий Президента РФ и Государственной Думы[1], расширены контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Правительства РФ[2], а также проведена судебная реформа[3].

В результате изменения, внесенные в 2014 году в п. »о» статьи 71 Конституции РФ[4], отнесли процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации. Однако согласно п. »к» статьи 72 Конституции РФ административное, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. При этом не вызывает никаких сомнений, что КоАП РФ и законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях являются неотъемлемой частью административно-процессуального законодательства.

Логика законодателя ясна. Изменения в п. »о» статьи 71 Конституции РФ вносились в связи с совершенствованием судебной системы Российской Федерации и формированием Верховного Суда РФ, как единого высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам. Таким образом, предполагалось, что к ведению Российской Федерации будет относиться процессуальное законодательство, касающееся конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В то время как, производство по делам об административных правонарушениях, не относящееся к судопроизводству, останется в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Тем не менее, с точки зрения формального подхода, в конституционных положениях все-таки усматривается противоречие.

Подводя итоги важно подчеркнуть, что за прошедшие 25 лет конституционного развития накоплен серьезный опыт по формированию и развитию административного права. Это касается как институ-

---

[1] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы».

[2] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

[3] Там же.

[4] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»

циональных вопросов организации государственной власти, в части принятия федерального закона о системе органов исполнительной власти, так и практической деятельности данных органов, законодательного регулирования административных процедур, порядка издания нормативных и не нормативных правовых актов, а также административного судопроизводства. Однако анализ сложившегося административного законодательства и практики его применения свидетельствует о необходимости развивать административное право на основе принципов системности, гармонизации предметов регулирования.

К вопросу о правовом регулировании административной ответственности несовершеннолетних

И.В. Фадеева[1]

Защита прав и интересов граждан, а так же их правовое воспитание – одна из самых важных задач государства в наше время. На сегодняшний день в России огромное количество социальных проблем: продолжает увеличиваться пропасть между богатыми и бедными людьми, безработица, снижение качества образования, спад уровня жизни населения, а так же демографическая ситуация, которая оставляет желать лучшего – все это не способствует оздоровлению криминогенной обстановки в стране.

По статистике в России каждый год привлекаются к административной ответственности миллионы граждан, среди которых около 30% составляют граждане, не достигшие 18-летнего возраста. Причины преступности несовершеннолетних обусловлены различными факторами, к которым можно отнести как личностные особенности несовершеннолетнего, так и факторы социального характера (семейное неблагополучие, разрушение системы моральных ценностей, утрата семейных традиций и устоев, и т. д.). Как показывает практика, многие правонарушения подростков стали возможными только вследствие отсутствия за ними надлежащего контроля в семье.

---

[1] Доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Фадеева И.В., 2018.*

К составам административных правонарушений, наиболее часто совершаемых несовершеннолетними, относятся:

– распитие пива, алкогольной и спиртосодержащей продукции в общественных местах;

– появление в общественных местах в состоянии опьянения;

– потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах;

– незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов;

– мелкое хулиганство;

– мелкое хищение;

– уничтожение или повреждение чужого имущества;

– управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством;

– проход по железнодорожным путям в неустановленных местах[1].

В целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детства, на государственном уровне принимаются различные меры, направленные на осуществление надлежащей профилактики правонарушений несовершеннолетних. Так, Правительство РФ в 2017 году утвердило Концепцию развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года[2], которой определена необходимость совершенствования системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, включающей комплекс социальных, правовых, психолого-педагогических, медико-социальных, воспитательных, в том числе правовоспитательных, и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних. Указанные меры

[1] Обыденова Т.В. К вопросу о профилактике совершения административных правонарушений несовершеннолетними // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 12. – С. 1244–1248.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 г. № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года» (вместе с «Планом мероприятий на 2017–2020 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года») // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения 14.09.2018).

должны быть направлены на раннее предупреждение и коррекцию девиантного поведения детей и подростков с учетом современных научных методов, ресурсов и возможностей, а также должны осуществляться в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Задача по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних решается на региональном уровне путем создания специального органа – комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН). Отметим, что Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав на федеральном уровне утверждено Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995. Помимо указанного выше нормативного акта, полномочия КДН определены п. 2 ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Среди прочих, необходимо выделить функции КДН: по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, их родителями (законными представителями) либо иными лицами, отнесенными КоАП РФ и законами субъектов РФ об административной ответственности к компетенции комиссий; по применению мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Законодательством о защите прав несовершеннолетних и КоАП РФ регламентированы особенности административной ответственности лиц в возрасте от 16 до 18 лет. В соответствии с положениями Закона № 120-ФЗ и с учетом статьи 2.3 КоАП РФ административная ответственность данной категории лиц может быть заменена мерами воздействия, имеющими, с одной стороны, предупредительно-воспитательную направленность, а с другой – являющиеся мерами принуждения, сопряженные с необходимостью претерпеть определенные ограничения и лишения. При этом анализ содержания Закона № 120-ФЗ показывает, что в нем отражены в основном только различные направления профилактической работы с несовершеннолетними, и позволяет сделать вывод о недостаточности проработанности законода-

телем вопроса, касающегося видов, порядка и пределов применения этих мер в связи с реализацией административной ответственности несовершеннолетних. Поскольку ни в указанном законе, ни в иных федеральных законах, включая КоАП РФ (несмотря на п. 5 ч. 2 ст. 11 Закона № 120-ФЗ), ни в Положении о комиссиях не содержится перечень мер воздействия, подлежащих применению в случае освобождения от административной ответственности несовершеннолетнего в порядке ст. 2.3 КоАП РФ (в отличие от уголовного законодательства, предусматривающего возможность освобождения от уголовной ответственности несовершеннолетнего, совершившего преступление небольшой или средней тяжести, может быть, если будет признано, что его исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия, перечень которых содержится в ч. 2 ст. 90 УК РФ). Кроме того, вызывает недоумение и то, что законодатель счел необходимым урегулировать в Законе о профилактике виды и порядок применения мер дисциплинарного взыскания к несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений (ст. 8.1 Закона), но при этом не принял во внимание вопросы, связанные с реализацией административной ответственности в особой форме[1].

При определении наказания несовершеннолетним следует учитывать особенности их психического развития, условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, возрастные и индивидуальные особенности. Административная ответственность несовершеннолетних, в первую очередь, преследует цель воспитания нарушителя посредством убеждения и порицания, формирования у подростка стойкого неприятия антиобщественных, аморальных тенденций и отрицания противоправного поведения. Поэтому к несовершеннолетним правонарушителям достаточно редко применяются меры исключительно карательного воздействия, и только в том случае, если у комиссии есть серьезные основания полагать, что использование морально-нравственных мер воздействия не будет способствовать исправлению несовершеннолетнего правонарушителя.

[1] Андрюхин Н.Г. Проблемные аспекты освобождения несовершеннолетних от административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 55–58.

КоАП РФ не предусматривает специальных видов административных наказаний, применяемых только к несовершеннолетним нарушителям. Вместе с тем, он устанавливает особенности применения к этим специальным субъектам отдельных видов административных наказаний. В частности, к несовершеннолетним гражданам не может применяется такая мера административного наказания, как административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ). А наиболее распространенными мерами воздействия, применяемыми к несовершеннолетним гражданам в возрасте от 16 до 18 лет, являются: 1) предупреждение и штраф. Причем последний может назначаться только при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества. В ином случае административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (ч. 2 ст. 32.2 КоАП РФ).

Сегодня не существует специального закона, который бы детально регулировал вопросы привлечения к ответственности несовершеннолетних граждан, а также вопросы их социально-правовой защиты. Отсутствие определения в законе содержания административного проступка, за который должна наступить административная ответственность несовершеннолетних, условий освобождения их от административной ответственности, отсутствие конкретного перечня мер воздействия, дифференцированных в зависимости от оснований их применения и целевого назначения, применяемых комиссиями по делам несовершеннолетних, порождает определенные трудности в решении проблемы административно-правового воздействия на несовершеннолетних.

Нормативное правовое регулирование статусов подразделений транспортной безопасности на воздушном транспорте и служб авиационной безопасности нуждается в упорядочении

А.А. Фролов[1]

Законодательство Российской Федерации о транспортной безопасности было сформировано заново в то время, как в Воздушном кодексе Российской Федерации (далее – ВК РФ) уже существовал институт обеспечения авиационной безопасности, соответствующий требованиям ИКАО. При этом законодатель не ставил перед собой задачу гармонизации положений принятого федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»[2] (далее – Федеральный закон № 16-ФЗ) с положениями ВК РФ. В результате в российском законодательстве в части обеспечения безопасности как защищенности от актов незаконного вмешательства образовалось два параллельных правовых института, устанавливающих во многом совпадающие требования.

Рассмотрим положения указанных институтов, устанавливающие статусы субъектов обеспечения транспортной и авиационной безопасности.

В соответствии с требованиями ИКАО и ст. 83 ВК РФ авиационная безопасность обеспечивается, в том числе, службами авиационной безопасности авиационных предприятий (далее – САБ).

В свою очередь, п. 7.1 ст. 1 Федерального закона № 16-ФЗ устанавливает, что защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры) осуществляют, в том числе, аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица, именуемые подразделениями транспортной безопасности.

Статус САБ определяется в соответствии с типовым положением, утвержденным приказом Росавиации от 15 июля 1998 г. № 222[3]. В со-

---

[1] Адъюнкт МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Фролов А.А., 2018.*

[2] СЗ РФ. 2007. №. 7, ст. 837.

[3] СПС «КонсультантПлюс».

ответствии с данным типовым положением САБ является самостоятельным структурным подразделением авиапредприятия и подчиняется его генеральному директору. Непосредственное руководство деятельностью САБ осуществляет начальник службы авиационной безопасности авиапредприятия.

Основная цель деятельности САБ – организация и осуществление мероприятий, направленных на обеспечение авиационной безопасности. Рассматриваемое типовое положение расширяет компетенцию САБ относительно установленной ВК РФ и вменяет им также обеспечение безопасности жизни и здоровья пассажиров, персонала авиапредприятия, предотвращение попыток нанесения авиапредприятию экономического ущерба и, конечно же – предотвращение актов незаконного вмешательства в деятельность авиапредприятия.

Требования к САБ установлены несколькими нормативными правовыми актами. В соответствии с федеральными авиационными правилами, утвержденными приказом Минтранса России от 28 ноября 2005 г. № 142 (далее – ФАП № 142) САБ является службой с особыми уставными задачами, вооружается служебным оружием и специальными средствами, техническими средствами досмотра, охраны и контроля доступа, автотранспортом, средствами связи и т.д. Сотрудники САБ должны проходить специальную профессиональную подготовку, повышение квалификации и переподготовку. Для обеспечения деятельности САБ в здании аэропорта должны быть предусмотрены помещения для досмотра пассажиров, ручной клади и багажа, почты, грузов, запасов, в том числе помещения для индивидуального досмотра пассажиров, помещения для оформления оружия, боеприпасов и спецсредств, переданных пассажирами для временного хранения; служебные помещения, помещения для отдыха дежурных смен САБ, караульные помещения, контрольно-пропускные пункты.

Программа авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации, утвержденная приказом Минтранса России от 18 апреля 2008 г. № 62[1], содержит положение, согласно которому деятельность юридических лиц, связанная с обеспечением транспортной безопасности, подлежит сертификации и лицензированию что проти-

[1] СПС КонсультантПлюс.

воречит действующему законодательству в части лицензирования – ни Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ, ни Федеральный закон № 16-ФЗ не предусматривают лицензирования указанной деятельности). Кроме того, в ней устанавливаются требования к работникам САБ, отличные от тех, которые предусмотрены ФАП № 142. Эти требования включают запрет приема на работу в САБ лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления, состоящие на учете в учреждениях органов здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании, лица, в отношении которых получено заключение МВД России о невозможности их допуска к осуществлению деятельности, связанной с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни или здоровья человека, для окружающей среды. Не могут быть приняты в САБ граждане, досрочно прекратившие полномочия по государственной должности или уволенные с государственной службы в связи с совершением дисциплинарного проступка, проступка, порочащего честь государственного служащего, утрату доверия к нему (в течение трех лет со дня прекращения службы).

Подразделениями транспортной безопасности, в отличие от САБ, должны быть аккредитованные юридические лица. Каких-либо условий относительно организационно-правовой формы таких юридических лиц законодательство не устанавливает. Главное, чтобы в штате были работники, прошедшие аттестацию.

В подразделениях транспортной безопасности предусматриваются должности работников, включаемых в состав групп быстрого реагирования, работников, осуществляющих досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности, работников, осуществляющих наблюдение и (или) собеседование, работников, управляющих техническими средствами обеспечения транспортной безопасности.

Указанные работники должны иметь профессиональное образование, заключение органов внутренних дел о возможности допуска к выполнению работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности, они не должны иметь судимости либо находиться под уголовным преследованием, не должны страдать психическими заболеваниями, алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, не иметь медицинских противопоказаний, не иметь иных ограниче-

ний, установленных МВД России. В отличие от требований к работникам САБ, Федеральный закон № 16-ФЗ запрещает также выполнять работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности, лицам, внесенных в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, лица, сообщившие заведомо ложные сведения о себе при приеме на работу, лица, подвергнутые административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (в течение года со дня окончания исполнения вынесенного постановления).

Нормативными правовыми актами предъявляются очень высокие требования к физической подготовке сотрудников подразделений транспортной безопасности (предусмотрена сдача нормативов по подтягиванию на перекладине, челночному бегу), к их знаниям (предусматривается решение трех тематических вопросов и двух практических задач, прохождение письменного теста, содержащего не менее 50 вопросов).

Федеральный закон № 16-ФЗ предусматривает, что досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр на объектах транспорта, в том числе на объектах воздушного транспорта, проводят сотрудники подразделений транспортной безопасности.

Как видно из приведенных положений, они устанавливают разные требования к работникам САБ и к работникам подразделений транспортной безопасности, в результате не ясно, кто именно должен выполнять функции по обеспечению авиационной безопасности и функции по обеспечению транспортной безопасности, если они по форме и содержанию совпадают. Не ясно также, может ли работник, сведения о котором внесены в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, лица, подвергнутые административному наказанию за употребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ. Более того, не ясно, является ли деятельность по обеспечению авиационной безопасности одновременно деятельностью, связанной с обеспечением транспортной безопасности, или нет.

Обстоятельства, смягчающие административную ответственность в законодательстве зарубежных государств и России (сравнительно-правовой анализ)

Г.Х. Хадисов[1],
Л.Л. Сакулина[2]

В зарубежном законодательстве зачастую преступления (уголовно-правовые деликты) и административные правонарушения (административно-правовые деликты, проступки) не разведены по разным нормативно-правовым актам. В едином кодифицированном акте могут быть представлены положения об обоих видах деликтов.

В других случаях административно-деликтное законодательство «разбросано» по множеству специальных нормативных правовых актов.

Среди признаков, общих для административно-деликтного законодательства государств Западной Европы и Северной Америки, в научной литературе выделяют следующие:

1) отсутствие единого законодательного акта, в котором были бы объединены составы административных деликтов;

2) нет понятия административного правонарушения или проступка;

3) административно-деликтные нормы в основном выделены из уголовного законодательства[3].

В странах Восточной Европы и Прибалтики административно-деликтное законодательство представлено кодифицированными актами и законами, принятыми еще в 1990-х годах. Данные нормативные правовые акты содержат нормы материального и процессуального права. Эти юридически обязывающие документы имеют системный характер[4].

---

[1] Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Хадисов Г.Х., 2018.*

[2] Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент полковник полиции. © *Сакулина Л.Л., 2018.*

[3] См.: Клепиков С.Н. Принципы установления административной ответственности по законодательству РФ и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №11. – С. 105.

[4] См.: Там же. С. 105.

Таким образом, в странах, ранее имевших статус союзных республик, действуют как акты о преступлениях и наказаниях за них (уголовные кодексы), так и специализированные акты об административной ответственности (аналоги КоАП РФ).

Опыт других постсоветских стран представляется особенно актуальным, поскольку имеет те же самые предпосылки, что и отечественный. Именно этому аспекту в настоящей статье будет уделено особое внимание.

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях[1] (далее – КоАП РБ) содержит специальную статью об обстоятельствах, смягчающих административную ответственность.

В соответствии с ч. 1 ст. 7.2 КоАП РБ обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются:

1) чистосердечное раскаяние физического лица, совершившего правонарушение;

2) предотвращение лицом, совершившим правонарушение, вредных последствий;

3) наличие на иждивении у физического лица, совершившего правонарушение, малолетнего ребенка;

4) добровольное возмещение или устранение причиненного вреда либо исполнение возложенной на лицо обязанности, за неисполнение которой налагается административное взыскание;

5) совершение административного правонарушения физическим лицом вследствие стечения тяжелых личных, семейных или иных обстоятельств;

6) совершение правонарушения физическим лицом под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости;

7) совершение правонарушения несовершеннолетним или лицом, достигшим семидесяти лет;

8) совершение правонарушения беременной женщиной.

Данный перечень не является закрытым, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 7.2 КоАП РБ суд, орган, ведущий административный процесс, могут признать смягчающими и иные обстоятельства.

---

[1] Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 года № 194-З // URL: http://kodeksy-by.com/koap_rb/7.2.htm (дата обращения: 17.12.2018).

Таким образом, перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность, в КоАП РБ достаточно сильно отличается от своего аналога в КоАП РФ. В целом перечень, представленный в КоАП РБ, несколько шире того, что содержится в ст. 4.2 КоАП РФ. В частности, КоАП РБ такие неизвестные российской правовой системе обстоятельства, как наличие на иждивении у физического лица (нет указания на пол, как в КоАП РФ), совершившего административное правонарушение, малолетнего ребёнка; совершение административного правонарушения лицом, достигшим семидесяти лет.

Следующим интересным для сравнения актом является Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях[1] (далее – КоАП РК).

В соответствии с ч. 1 ст. 56 КоАП РК Обстоятельствами, смягчающими ответственность за административное правонарушение, признаются:

1) раскаяние виновного;

2) предотвращение лицом, совершившим правонарушение, вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;

3) совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

4) совершение правонарушения несовершеннолетним;

5) совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте до четырнадцати лет;

6) совершение правонарушения в результате физического или психического принуждения;

7) совершение правонарушения при нарушении условий правомерности необходимой обороны, задержании лица, совершившего противоправное посягательство, исполнении приказа или распоряжения;

8) совершение правонарушения впервые по неосторожности.

[1] Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года №235-V // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399 #pos=1515;-90 (дата обращения: 17.02.2018).

Этот перечень не является исчерпывающим (ч. 2 ст. 56 КоАП РК). Очевидно, что российский и казахстанский законодатели более близки друг к другу в подходах, чем российский и белорусский.

На Украине всё ещё действует Кодекс Украинской Советской Социалистической Республики (Украины) об административных правонарушениях[1] (далее – КоАП Украины).

В соответствии со ст. 34 КоАП Украины обстоятельствами, смягчающими ответственность за административное правонарушение, признаются:

1) чистосердечное раскаяние виновного;

2) предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;

3) совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения или при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

4) совершение правонарушения несовершеннолетним;

5) совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте до одного года.

Вторая норма ст. 34 КоАП Украины схожа по содержанию со ст. 20 Основ, т.е. сохраняет подход советского законодателя к данной проблеме. В ст. 34 КоАП Украины, во-первых, установлено, что законами Украины могут быть предусмотрены и иные обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение, а во-вторых, указано, что орган (должностное лицо), решающий дело об административном правонарушении, может признать смягчающими и обстоятельства, не указанные в законе.

Очевидно, что подход украинского законодателя является устаревшим и, как следствие, представляет незначительный интерес для компаративистского исследования.

Интересен подход, представленный в Кодексе Кыргызской Республики об административных правонарушениях[2] (далее – КоАП КР).

---

[1] Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 года // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30418317#pos=1;-142 (Дата обращения: 17.02.2018).

[2] Кодекс Кыргызской Республики об административных правонарушениях от 4 августа 1998 года № 114 // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30232566#pos=1;-142 (Дата обращения: 17.02.2018).

В соответствии со ст. 42 КоАП КР обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, являются:

1) чистосердечное раскаяние виновного;

2) предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;

3) совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных семейных или иных обстоятельств;

4) совершение правонарушения несовершеннолетним;

5) совершение правонарушения беременной женщиной, лицом, воспитывающим в одиночку ребенка в возрасте до четырнадцати лет;

6) совершение правонарушения под влиянием угрозы, принуждения либо в силу служебной, материальной или иной зависимости.

7) совершение правонарушения лицом с ограниченными возможностями здоровья, имеющим инвалидность первой или второй группы.

Особый интерес для российского законодателя представляет седьмое положение. Возможно, его нужно учитывать хотя бы в судебной практике в рамках расширенного толкования обстоятельств, смягчающих административную ответственность.

Неясно, почему кыргызский законодатель не включил в КоАП КР положение о том, что представленный перечень является открытым.

Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности[1] (далее – КоАО РУ) также содержит интересные нормы.

В соответствии со ст. 31 КоАО РУ обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, являются:

1) чистосердечное раскаяние виновного;

2) предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;

3) совершение правонарушения под влиянием угрозы, принуждения либо в силу служебной, материальной или иной зависимости;

[1] Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22 сентября 1994 года №2015-XII // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421092 (Дата обращения: 17.02.2018).

4) совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных, семейных или иных обстоятельств;

5) совершение правонарушения несовершеннолетним;

6) совершение правонарушения беременной женщиной или лицом, воспитывающим в одиночку ребенка в возрасте до четырнадцати лет.

Данный перечень также не является исчерпывающим (ст. 31 КоАО РУ).

Полагаем, что «оригинальные» для КоАП РФ положения, содержащиеся в КоАП РБ, КоАП КР, КоАО РУ, не только интересны сами по себе в рамках сравнительно-правового анализа, но и отвечают принципам административной ответственности и конституционно-правовым нормам, действующим в Российской Федерации. В связи с этим, есть основания для учёта опыта законодателей стран ближнего зарубежья с учётом родства правовых систем данных стран и российской правовой системы.

Нормативно-правовой материал для совершенствования положений действующего российского законодательства об обстоятельствах, смягчающих административную ответственность, достаточно обширно представлен в законодательстве стран ближнего зарубежья. Полагаем целесообразным расширение перечня ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ за счёт включения в него следующих положений:

– наличие на иждивении у физического лица, совершившего административное правонарушение, малолетнего ребенка (из КоАП Беларуси);

– совершение административного правонарушения физическим лицом вследствие стечения тяжелых личных, семейных или иных обстоятельств (из КоАП Беларуси);

– совершение административного правонарушения физическим лицом под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости (из КоАП Беларуси и КоАП Казахстана);

– совершение административного правонарушения при нарушении условий правомерности необходимой обороны, задержании лица,

совершившего противоправное посягательство, исполнении приказа или распоряжения (из КоАП Киргизии);

– совершение административного правонарушения лицом с ограниченными возможностями здоровья, имеющим инвалидность первой или второй группы (из КоАП Киргизии).

Проблемы привлечения к административной ответственности за пользование водителем при управлении автомобилем средствами связи

Е.М. Хакимов[1],
А.С. Тукиев[2]

Мобильные телефоны на сегодняшний день стали частью жизни современного человека. Люди им пользуются как средством связи, для выхода в интернет, для развлечений и т.д. К сожалению, став неотъемлемой частью нашей жизни, водители транспортных средств продолжают его использовать и при управлении автомобилем. Общественная опасность деяния состоит в том, что несоблюдение водителями запретов на неправомерное пользование средствами связи может повлечь дорожно-транспортное происшествие с причинением вреда имуществу и здоровью других лиц. Как показывают научные исследования, чаще всего аварии случаются в ситуации, когда внимание водителя не сосредоточено на процессе управления автомобилем, и его реакция на изменения запаздывают. Особенно это касается водителей, не имеющих достаточного опыта и не обладающими необходимыми водительскими навыками.

Очень часто причиной невнимательности водителя становится пользование сотовым телефоном во время движения автомобиля. При этом снижается скорость реакции и концентрации водителя. Причем разговор по телефону увеличивается риск возникновения аварии в 4

[1] Докторант Института послевузовского образования Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова капитан полиции. © *Хакимов Е.М., 2018.*

[2] Заместитель руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан кандидат юридических наук, доцент. © *Тукиев А.С., 2018.*

раза, а набор и чтение сообщений в 6 раз. Некоторые авторы разговор по телефону за рулем приравнивают к вождению автомобиля в состоянии опьянения.

Согласно подпункту 9 пункта 4 статьи 54 Закона Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года №194 «О дорожном движении», водителю запрещается при управлении транспортным средством пользоваться телефоном либо радиостанцией, за исключением их использования посредством применения наушников или громкой связи[1].

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного статьей 591 КРКоАП, выражается в противоправных действиях в виде пользования телефоном или радиостанцией во время управления транспортным средством[2].

Впервые такой запрет появился в кодифицированном административном законодательстве согласно Закону Республики Казахстан от 4 июля 2008 г. №55 «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения»[3].

Транспортное средство является источником повышенной опасности, и управление им требует должного внимания водителя при движении на дорогах, учитывая требования дорожных знаков, разметок, передвижения других транспортных средств, пешеходов. В этой связи, законодатель полагает, что разговоры по телефону или радиостанции отвлекают водителя от процесса управления транспортным средством и снижает внимание.

Однако в правоприменительной практике случаются споры о законности применения комментируемой нормы. Не решенные остаются некоторые проблемные вопросы.

Во-первых, что такое телефон? Является ли телефоном смартфон, гаджет или планшет с функцией телефонной связи, скайпа и т.п.?

---

[1] О дорожном движении. Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 г. № 194-V ЗРК (с изменениями и дополнениями на 2 июля 2018 г.) // Казахстанская правда № 76 (27697) от 19 апреля 2014 г.

[2] Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235 (в ред. на 13 июля 2018 г.) // Казахстанская правда № 135 (27756) от 12 июля 2014 г.

[3] О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Закон Республики Казахстан от 4 июля 2008 г. №55 // Казахстанская правда № 161 (25608) от 22 июля 2008 г.

В любой энциклопедии телефон – это аппарат для передачи и приёма звука (в основном – человеческой речи) на расстоянии. По смыслу в любом многофункциональном устройстве запрет должен распространяться, только если используется функция телефона или радиостанции.

Во-вторых, образует ли состав правонарушения действия водителя, при пользовании сотовым телефоном как навигатором? Большинство водителей такси используют сотовый телефон (смартфон) как навигатор, отвлекаясь от ситуации дорожного движения.

В-третьих, разрешено ли телефон подносить к уху, если включена громкая связь? Примечание комментируемой статьи разрешает пользоваться водителю громкой связью, но не требует, чтобы телефон находился в специальном держателе. Как сотруднику полиции доказать использование телефона, если водитель будет отказываться, что он использовал функции телефона?

Во время управления транспортным средством разрешается пользоваться телефоном либо радиостанцией посредством применения наушников или громкой связи.

Исследуя зарубежный опыт, можно сделать вывод, что ст. 591 КРКоАП требует совершенствования. Аналогичная норма содержится в части 4 ст. 18.14 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г., но разрешает пользоваться радио- и телефонной связью водителям транспортных средств оперативного назначения[1].

По нашему законодательству службы и наряды оперативного назначения Казахстана не могут пользоваться радио- и телефонной связью, что может навредить правоохранительной деятельности и безопасности граждан.

Диспозиция ст. 12.36.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях гласит: «Пользование водителем во время движения транспортного средства телефоном, не оборудованным техническим устройством, позволяющим вести переговоры без

[1] Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. №194. В редакции на 17 июля 2018 г. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 9 июня 2003 г. №63, 2/946.

использования рук»[1]. То есть любое использование рук при ведении разговора по радиостанции, телефону, смартфону и т. п. образует состав административного правонарушения и проблем с доказыванием не существует. Правонарушение считается оконченным с момента, когда водитель взял в руки телефон – орудие правонарушения.

Аналогичная норма содержится в статье 342 Кодекса Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 г. №96-VQ «Использование водителем телефона, держа его в руке, во время движения транспортного средства»[2].

Еще более современной выглядит диспозиция ч. 3 ст. 310 Кодекса Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. № 455. Запрет заключается в «использование мобильного телефона без специальных устройств, обеспечивающих разговор без помощи рук и оборудованием с показывающим экраном в передней части салона при управлении транспортным средством»[3]. То есть ведение разговоров по смартфону, гаджету, планшету и использование видео переговоров запрещено.

Заслуживает внимание исследование статьи 213 Кодекса Туркменистана об административном правонарушении от 29 августа 2013 года. Часть 1 статьи гласит: «Совершение лицом, управляющим движущимся транспортным средством, отвлекающих действий (разговор по телефону, прием пищи, напитков, курение, поторапливание участников дорожного движения, прослушивание громкой аудио – видеоаппаратуры и другое) или управление транспортным средством с заведомо обращёнными наружу частями тела».

Следует отметить, что не во всех странах предусмотрен такой вид административной ответственности. Например, в административном кодексе Кыргызской Республики не предусмотрена ответственность за пользование телефоном при управлении транспортным средством.

---

[1] Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 года №194. В редакции на 17 июля 2018 г. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 9 июня 2003 года, №63, 2/946.

[2] Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках. Закон Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 г. №96-VQ**.** В редакции на 6 марта 2018 г.

[3] Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях. Закон Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 г. № 455. В редакции на 17 мая 2018 г.

Национальным законодательством за пользования телефоном или радиостанцией во время управления транспортным средством предусмотрена мера обеспечения производства по делу. На основании ст. 797 КРКоАП за нарушение ст. 591 КРКоАП, уполномоченные должностные лица, вправе задерживать, доставлять и запрещать эксплуатацию транспортных средств, путем доставки их для временного хранения на специальные площадки, стоянки или площадки, до устранения причин задержания. Такими полномочиями обладают должностные лица, имеющие право составлять протокола об административном правонарушении, по исследуемому правонарушению. Такими лицами могут являться сотрудники органов внутренних дел (полиции), имеющие специальные звания и уполномоченные должностные лица органов военной полиции.

По нашему мнению применение ст. 797 КРКоАП за пользования телефоном или радиостанцией во время управления транспортным средством лишено смысла из-за низкой общественной опасности деяния. Также эта мера принуждения противоречит принципам применения мер обеспечения, изложенных в Нормативном Постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 9 апреля 2012 г. № 1, которые гласят, что «применение мер обеспечения должно быть правомерным, отвечать критериям разумности, необходимости и достаточности»[1].

Орудием совершения административного правонарушения является телефон, радиостанция, а не транспортное средство, поэтому применения мер пресечения за такие правонарушения следует считать необоснованными. В этой связи обосновано, что из диспозиции ст.797 КРКоАП следует исключить статью 591 КРКоАП, исключая тем самым возможность задержания транспортного средства и запрещение его эксплуатации.

Согласно части 2 статьи 812 КРКоАП дело об административном правонарушении, предусмотренное статьей 591 КРКоАП может быть рассмотрено не только по месту его совершения, но также по месту

[1] О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Нормативное Постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 9 апреля 2012 г. № 1. С изменения на 25 ноября 2016 г. // Казахстанская правда. (26925-26926). 2012. № 106–107.

учета транспортного средства или по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Существование этой нормы по смыслу является не логичным.

Возбуждать производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 591 КРКоАП, имеют право все сотрудники органов внутренних дел (полиции), имеющие специальные звания. На основании п. 4 ч. 2 статьи 685 КРКоАП они же имеют право налагать административные взыскания. При выявлении такого правонарушения они должны немедленно составить протокол об административном правонарушении.

В случае отказа или неявки участника производства по делу об административном правонарушении в орган (должностному лицу), рассматривающему дело по ст. 591 КРКоАП без уважительной причины, обусловившие отложение разбирательства по делу, органы внутренних дел имеют право возбудить дело по статье 654 КРКоАП (ч. 1 ст. 804 КРКоАП).

Так как правонарушение является очевидным и не требует собирания дополнительных доказательств, то на рассмотрение протокола должно происходить по месту совершения правонарушения. Поэтому из содержания ст.ст. 804 и 812 КРКоАП следует исключить цифру «591».

В случаях обжалования принятого решения о наложении административного взыскания в суд статьей 829-1 КРКоАП предусмотрена особенность по выбору места рассмотрения дела об административном правонарушении. Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 591 КРКоАП, могут рассматриваться также по месту учета транспортных средств, или по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении[1].

[1] Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235 (в ред. от 13 июля 2018 г.) // Казахстанская правда № 135 (27756) от 12 июля 2014 г.

Вышеизложенный анализ позволяет сделать вывод, что современная редакция ст. 591 КРКоАП, предусматривающая административную ответственность за пользования телефоном или радиостанцией во время управления транспортным средством не является окончательным вариантом. Особенно этот вывод обоснован на проблемах правоприменительной практики и сравнительном анализе зарубежного опыта противодействию отвлечения водителя от процесса управления транспортными средствами. Также следует исключить возможность привлечения за пользование телефоном или радиостанцией во время управления транспортным средством сотрудников правоохранительных, специальных органов и иных транспортных средств оперативного реагирования (скорой медицинской помощи, автомобилей противопожарной службы и т. п.).

Административный штраф в системе законодательства Республики Беларусь и Казахстана: сравнительно-правовой анализ

С.Г. Черняев[1],
А.В. Зубач[2]

Проблемы административно-правового принуждения, констатируема в его структуре – административный штраф, как наиболее распространённый вид наказания, являются предметом острых дискуссий в юридической науке. При этом мы констатируем, что за последние годы размеры штрафных санкций по российскому законодательству возросли[3], тогда как их реализуемость остается на низком уровне. На фоне наших проблем интересным и полезным было бы, на наш взгляд, анализ определения штрафных санкций в некоторых близких к нам странах бывших союзных республик СССР в лице Республики Беларусь и Казахстана, где сейчас практикуется своя концепция определения штрафов.

---

[1] Начальник отделения ОК УРЛС ГУ МВД России по Воронежской области, адъюнкт МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © *Черняев С.Г., 2018.*

[2] Начальник кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент. © *Зубач А.В., 2018.*

[3] Севрюгин В.Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки или прекосы законодательства // Административное право и процесс. – 2016. – С. 29–37.

Так в соответствии со статьей 6.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях штраф является денежным взысканием, размер которого определяется в белорусских рублях исходя из базовой величины, установленной законодательством на день вынесения решения о наложении административного взыскания[1].

В настоящее время на 2018 год он определён постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22.12.2017 г. в размере 24,5 белорусских рублей, что на 1,5 рубля больше, чем в 2017 году. Для сравнения, в переводе на русские рубли сегодня базовый размер штрафа в Беларуси составляет около 30 рублей. Кроме того, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП РБ) штраф определяется в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета совершенного административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо к доходу, полученному в результате сделки.

Исходя из приведённых показателей максимальный размер штрафа, налагаемый на физическое лицо, составляет 1225 белорусских рублей или 36765 российских рублей. Из этого правила законодатель Республики Беларусь сделал несколько исключений. Так за нарушение законодательства в области безопасности движения и эксплуатации транспорта, нарушение сроков проектирования, строительства, технического переоснащения производств продукции деревообработки сумма штрафа может составить 24450 белорусских рублей, а за нарушение законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, порядка налогообложения и управления максимальный штраф устанавливается в двести базовых величин или 48900 рублей, что составляет 1613700 российских рублей. При этом следует отметить следующее. Законодатель Беларуси к физическим лицам причисляет и должностных лиц, не выделяя их в отдельную категории субъектов, как это сделано в КоАП РФ. Как следствие исключения, которые перечислены выше, они в большей степени касаются должностных лиц. С этой точки зрения максимальные размеры штрафов относительно должностных лиц в России и Беларуси соизмеримы.

[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, 2018.

В Беларуси, в отличие от России, на наш взгляд, оправданно, индивидуальные предприниматели выделены в отдельную категории субъектов, подлежащих административной ответственности с учётом их специфики. Соответственно и максимальные размеры штрафа для них определены с учётом указанных обстоятельств. Так максимальный размер штрафа для данной категории лиц не может превышать двухсот базовых величин, т.е. 4900 белорусских рублей (161700 российских рублей). При этом из данного правила существуют исключения. За нарушение сроков проектирования, строительства, технического переоснащения производств продукции деревообработки штраф может достигать трёхсот базовых величин. Ещё в больших размерах грозит штраф за нарушение законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, порядка налогообложения и управления. Он составляет пятьсот базовых величин или в переводе на русские рубли – 404250 рублей.

По законодательству Беларуси дифференциация штрафа на юридических лиц осуществляется исходя из особенностей совершённого правонарушения и самой организации, отражаясь в особенной части кодифицированного закона страны, а в анализируемой нами ст. 6.5 КоАП РБ приведён только максимальный размер штрафа для этой категории субъектов права, который не может превышать тысячи базовых величин, что составляет в российских рублях примерно 808500 рублей.

Максимальный размер штрафа, исчисляемого в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо доходу, полученному в результате сделки, не может превышать двукратный размер стоимости (суммы) соответствующего предмета, суммы ущерба, сделки либо дохода, полученного в результате сделки за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

Максимальные размеры штрафов по законодательству Республики Казахстан выглядят следующим образом. Для определения суммы штрафных санкций в этом государстве устанавливается так называемый месячный расчётный показатель, обновляемый ежегодно. На 2018 год они определены в количестве 2405 тенге или 449 российских рублей.

Такая градация субъектов административной ответственности имеет свои особенности и отличается от их определения как в Республике Беларуси, так и в России. Общим, например, с Россией является отдельное выделение граждан как самостоятельных субъектов такого вида юридической ответственности. Не выделяются в качестве самостоятельной группы юридические лица. Определение их ответственности зависит от уровня доходов данных юридических лиц.

Исходя из первичного значения штрафа, максимальный его размер, налагаемый на физическое лицо не может превышать пятисот месячных расчётных показателей, что составляет 1202500 тенге[1]. В российских рублях, по действующему в настоящее время курсу, это примерно 224347 рублей. Максимальный размер штрафа, налагаемого на должностное лицо, частного нотариуса, частного судебного исполнителя, адвоката, субъектов малого предпринимательства, некоммерческой организации не может превышать семьсот пятидесяти месячных расчётных единиц – 1803750 тенге, что составляет 336520 рублей.

Размер штрафа, налагаемого для субъектов среднего предпринимательства не может превышать 448694 российских рублей. Максимальный же размер штрафа для субъектов крупного бизнеса составляет 897388 российских рублей.

При этом законодатель Казахстана допускает превышение установленных пороговых значений штрафов при определении размера штрафа, кратном определённым показателям, установленным в КоАП Казахстана.

Интересен и полезен сравнительный анализ штрафных санкций для различных субъектов в России, Беларуси и Казахстане. Он даёт возможность учитывать опыт использования государственного принуждения различных государств, имевших в недалёком прошлом общую историю и традиции, имеющих сегодня много схожих проблем, в том числе в правовом обеспечении административной ответственности в целом, штрафа – в частности.

Так максимальный размер штрафа на граждан составляет: в России 5000 рублей, достигая в порядке исключения из этого правила по некоторым составам 300000 рублей; в Беларуси штраф на граждан са-

[1] Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V с изм. и доп. от 22.07.2018.

мостоятельно не определён и устанавливается в совокупности с должностными лицами в размере 36765 российских рублей, а по отдельным правонарушениям он может достигнуть примерно 1,61 млн рублей; в Казахстане данный показатель для граждан равен 224347 российских рублей.

Максимальная сумма штрафа для должностных лиц установлена: в России 50 тыс. рублей, а по некоторым составам она достигает 1 млн рублей; в Беларуси должностные лица в самостоятельную группу не выделены, хотя сумма максимального штрафа для них определена и указана выше. Интересный подход по рассматриваемому вопросу относительно должностных лиц реализован в Казахстане. Здесь при определении максимальной суммы штрафа должностные лица объединены в одну группу, в том числе с некоммерческими организациями и субъектами малого предпринимательства. Разграничение максимальных сумм штрафов осуществляется в особенной части кодифицированного закона. Сама же эта сумма составляет 336520 российских рублей. По некоторым составам она может быть выше указанных показателей также, как это сделано в России. При этом такое увеличение суммы штрафа отражается в конкретной статье Особенной части КоАП Казахстана.

Существуют особенности и при определении максимальной величины штрафа для юридических лиц. В России по общему правилу такая сумма штрафа определена в 1 млн рублей. Однако из этого правила сделано много исключений и по некоторым составам максимальный размер штрафа достигает, как это уже отмечалось, 60 млн рублей. В Беларуси максимальный размер штрафа для этих субъектов составляет 808500 российских рублей и не может меняться без изменения в целом условной величины штрафа. В Казахстане юридические лица не выделены в отдельную группу. Максимальная сумма штрафа для них зависит от величины бизнеса, масштабов предприятия, организации. Такая разница в суммах штрафа за одно и тоже правонарушение для субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства весьма существенна. Если для среднего предпринимательства она установлена примерно в 448694 российских рублях, то для крупного бизнеса этот показатель почти в два раза больше и составляет 897388 рублей.

Проведённое исследование, не позволяет определить общие для всех стран закономерности в установлении системы, а также минимальных и максимальных штрафных санкций, но всё же даёт возможность сделать ряд выводов, которые, на наш взгляд, мог бы учесть российский законодатель при реформировании как законодательства об административных правонарушениях в целом, так и установлении величины административных штрафов – в частности. Так, например, очевидно стремление в законодательстве и Беларуси, и Казахстана бережно относиться к субъектам бизнеса как с точки зрения относительной умеренности максимальных штрафных санкций и их стабильности для юридических лиц, особенно в Республике Беларусь, так и дифференциации такого штрафа в зависимости от состояния бизнеса соответствующих объединений граждан (Казахстан).

Представляется обоснованным и заслуживающим внимания выделение в Республике Беларусь индивидуальных предпринимателей в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности. Это даёт возможность для правильного установления минимальных и максимальных размеров штрафов с учётом специфики данных субъектов.

Роль органов внутренних дел в защите национальных интересов Республики Таджикистан

Ф.Р. Шарифзода[1]

В рамках категории «национальная безопасность» научный и практический интерес вызывает концепция «национальных интересов». Так, в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, понятие «обеспечение национальной безопасности» означает реализацию «органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов»[2].

Это словосочетание в недавнее время изначально преимущественно использовалось в публицистике и лишь сравнительно недавно ее сущностное содержание явилось предметом научно-теоретического анализа в силу попытки осмысления большинством наций своей идентичности, своих исторических, государственных и национальных особенностей. Исследователи данной проблемы справедливо отмечают, что общенациональные интересы – это объективно значимые потребности многонационального общества и государства. Возможно полное удовлетворение их, включая обеспечение развития, должно стать главной стратегической целью внутренней и внешней политики государства[3]. И наоборот, несовместимые взаимоисключающие интересы, которые могут явиться причиной противоречий, связанных с неудовлетворением базовых потребностей людей и социальных групп, трансформируются в реальный конфликт и возможное противоборство.

---

[1] Начальник Академии МВД Республики Таджикистан, кандидат юридических наук, доцент.
© *Шарифзода Ф.Р., 2018.*

[2] П. 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации – утв. указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/ (дата обращения: 03.09.18).

[3] Фадеев В.Н. Общенациональные интересы и деидеологизация общества // Вестник МосУ МВД России, 2015, № 2. С. 100, 106; Ким М.О. Проблемы национальной безопасности на современном этапе развития общества // Философия права. – 2017. – № 3 (82). – С. 152.

Как полагает П.Х. Махмадов в своем диссертационном исследовании, «…несмотря на различное понимание национальных интересов, любое государство при определении национальной стратегии исходит из положения, что реализация национальных интересов является главным условием обеспечения его национальной безопасности»[1]. Председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин справедливо утверждает, что национальная безопасность как система взглядов отражает не интересы какой-либо нации в смысле этноса (коренного, титульного, составляющего большинство), а единство интересов граждан и общества в рамках конкретного суверенного государства, т.е. интересы народа, интегрированного в государственное сообщество на основе права[2].

Подчеркивая проблематику национальных интересов в рамках концепции национальной безопасности Республики Таджикистан, нельзя обойти вниманием справедливую и принципиальную позицию лидера нации, главы государства Эмомали Рахмона по вопросам укрепления национальной государственности, национального самосознания, когда он предостерегал от большой ошибки, путая чувство национальной гордости с национальным высокомерием. Выступая перед соотечественниками в дни празднования Навруза,[3] глава государства отмечал, что «национальное самосознание, национальная гордость ни в коем случае не означают, что мы противопоставляем себя другим народам, поскольку каждый народ имеет свою роль в истории и, соответственно, своим географическим условиям, вносит свой вклад в человеческую цивилизацию. В связи с этим претензии некоторых на превосходство над другими, в зависимости от национальной или расовой принадлежности, являются делами лиц, ограниченных и невежественных. Мы решительно осуждаем все деяния новоявленных фашистов, которые совершают тяжкие преступления в духе расизма и шовинизма». Лидер нации, Президент Республики Таджикистан Эмомали

[1] Махмадов П.А. Проблемы безопасности Республики Таджикистан и их особенности в условиях трансформации общества : автореф. … канд. полит. наук. Душанбе, 2014. С. 12.

[2] Зорькин В.Д. Роль права в обеспечении национальных интересов // Право и безопасность. 2006. № 1–2.

[3] Навруз – (Новру́з) – широко отмечаемый праздник нового года по астрономическому солнечному календарю у иранских и тюркских народов. Происхождение этого праздника уходит своими корнями в дописьменную эпоху истории человечества.

Рахмон подчеркнул: «Мы должны отличать национальную гордость от слепого национального высокомерия и не допускать противопоставления наций на этой основе. Разрушительные последствия подобного рода отношений мы наблюдаем сегодня в различных точках земного шара. В наш век, когда всё более очевидной становится необходимость диалога религий и цивилизаций, мы должны смотреть на философские, литературные и общественно-политические идеи своего народа с современных позиций, с учётом жизненных интересов нации и Родины[1].

Соглашаясь с тем, что система обеспечения национальной безопасности, это высокодинамично функционирующая модель, которая «…ежедневно, ежечасно, ежеминутно и ежесекундно осуществляет свою деятельность по отражению угроз национальной безопасности, минимизации ущерба от них национальному достоянию, реализации национальных интересов и их защите от внутренних и внешних угроз»[2], важно помнить, что обеспечение национальной безопасности – это не просто «защита» от возникших (существующих) опасностей и угроз, но и предвидение, предупреждение и профилактика внутренних и внешних угроз как действий, снижающих неизбежные социальные издержки политики и управления с целью стабильного развития общества[3].

Среди множества элементов защиты национальных интересов государства особое место занимают органы внутренних дел и ее составная часть – милиция как государственный правоохранительный орган исполнительной власти Республики Таджикистан и одно из основных звеньев в правоохранительной системе. Органы МВД, являясь важнейшим элементом сил обеспечения национальной безопасности, в процессе повседневной кропотливой работы оказывают непосредственное влияние на факторы, способствующие реализации националь-

[1] Выступление Лидера нации, Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмона в дни празднования Навруза 19 марта 2008 г. Душанбе,/ Централизованный Банк Правовой Информации © Министерства юстиции РТ (дата обращения 16.09.2018).

[2] Кикоть-Глуходедова Т.В. Указ. соч. С. 182.

[3] Стризое А.Л. Концепция «общества риска» и некоторые современные проблемы безопасности личности, общества и государства // Вестник Волгоградской академии МВД России: научно-методический журнал. Выпуск 4 (35). – 2015. – С. 12.

ных интересов фактически во всех сферах жизнедеятельности таджикского общества.

Данная позиция основывается на том, что важнейшей социально обусловленной функцией общества и государства является постоянное обеспечение состояния безопасности личности и упорядоченности социальной среды, т. к. общество, социальные регуляторы и государство образовываются и существуют в силу необходимости защитить человека от возникающих угроз как необходимого условия его всестороннего развития. Таким образом, обязанности по обеспечению личной и общественной безопасности, охране общественного порядка, пресечению противоправных действий и восстановлению нарушенных прав носят общегосударственный, комплексный характер, обусловленный значимостью и взаимосвязанностью указанных общественных явлений.

Как утверждают исследователи, наиболее серьезные угрозы национальным интересам Таджикистана носят внутренний характер и в большей или меньшей степени связаны с особенностями функционирования социально-экономической и политической сфер, которые «…таят в себе внутренние противоречия, являющиеся источником социальных конфликтов и кризисных ситуаций»[1]. Научные работники справедливо приходят к заключению, что имеющая место коррупция и бюрократизм становятся прямой и явной угрозой национальным интересам современного государства. Это среда, непрерывно подпитывающая формирование таких опасных явлений, как политтехнологии экстремизма, сепаратизма и терроризма. Терроризм направлен на расшатывание государственного строя, появления у граждан чувства обеспокоенности из-за своей беззащитности перед лицом угроз, замену государственной власти в стране, осуществление иных политических, религиозных или этнических требований[2]. Фактически терроризм вырастает на основе существенных социально-политических противоречий. К террористической борьбе приводят конфликты политического, социального, территориального, национального, мировоззренческого характера.

---

[1] Овчинников В.В. Тенденции развития внутренних угроз в современном российском обществе // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 1 (21). С. 129.

[2] Ким В.О. Проблемы национальной безопасности на современном этапе развития общества // Философия права. 2017. № 3 (82). С. 154.

В силу своего предназначения подразделения МВД осуществляют охрану общественного порядка и собственности, меры по предупреждению и пресечению правонарушений, обеспечивают общественную безопасность, проводят иные мероприятия. От качества деятельности указанных органов исполнительной власти во многом зависит степень защищенности жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Однако преступность, будучи системным, самовоспроизводящимся явлением, очень быстро приспосабливается к применяемым формам социального контроля, снижает его эффективность и опережает его реализацию. Российскими исследователями убедительно сформулирован вывод о заметном изменении за сравнительно незначительный исторический период криминогенных детерминант, развитии новых видов преступлений в тех областях, социальный контроль в которых затруднен, а также вывод о том, что изменение структуры и характеристик населения при существующем уровне предупреждения преступности приведет в ближайшем будущем к значительному снижению уровня общественной безопасности. Этот феномен объясняется резким переходом от жесткого социального контроля времен советской власти в условиях достаточно стабильных социальных благ к демократии, понимаемой некоторыми гражданами как некая вседозволенность. Заметное изменение ценностных ориентаций и значительное сокращение социальных гарантий населению повлекло качественное и количественное изменение структуры преступности, уровня ее общественной опасности по сравнению с советским периодом. Следствием таких изменений явилась высокая доля тяжких и особо тяжких преступлений в общей структуре преступности, превышающая 50% в начале постсоветского периода, которая стала снижаться только в 2003 г. (2001 г. – 60%; 2002 г. – 53 %; 2003 г. – 39,8 %)[1].

Отмечается заметное стремление криминализации хозяйственной сферы, которое сопровождается ростом доли экономических преступлений в общей структуре преступности. Так, например, стремление представителей бизнеса получить выгоду путем удешевления рабочей

[1]Репецкая А.Л. Современное состояние преступности и правоохранительная деятельность: перспективы развития // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. № 3 (82). С. 70.

силы приводит к использованию нелегальных средств, соответственно, к развитию коррупции, криминальной эксплуатации и тому подобным процессам, которые, в свою очередь, неблагоприятно влияют на уровень общественной безопасности в целом. Наблюдается рост организованных форм преступности и ее профессионализация;[1] количественный рост антиобщественных проявлений политической прослойки и политизация преступности; корыстная направленность мотивации значительного числа видов преступных деяний; вытеснение ситуативной преступности предумышленными, тщательно продуманными преступлениями. Коэффициент преступной активности, как и абсолютные показатели количества выявленных преступников, по-прежнему значительно отстает от аналогичных показателей зарегистрированных преступлений. Сегодня, как и раньше, выявляется меньше, чем каждый второй преступник, а по отдельным составам только третий, четвертый.

На очередном ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 28 февраля 2018 года, глава государства В.В. Путин отметил, что «…не по всем направлениям ситуация столь благополучная. Вы знаете, что снизился практически до 43% общий уровень раскрываемости преступлений. В последние годы этот показатель, что называется, скачет: то подрастёт, то вновь сократится. Кардинального, видимого улучшения ситуации пока, к сожалению, не происходит. Значит, ключевой принцип неотвратимости наказания реализуется далеко не в полной мере. Это, безусловно, тревожит и общество, и наших граждан, и абсолютно не должно устраивать сами органы внутренних дел»[2].

---

[1] Аналитики отмечают возрастание угроз организованной преступности в связи с её постоянным стремлением трансформироваться, приспособиться к изменениям окружающей среды. В настоящее время организованная преступность пытается воспользоваться процессами, которые происходят в Сирии и других странах Ближнего Востока и Африки, в своих целях. Преступные объединения извлекают значительные доходы от незаконных поставок нефтепродуктов, нелегальной миграции, оборота наркотиков и оружия, торговли людьми и органами – Шаранов Ю.А., Иваницкий А.Т. Устойчивость правоохранительной системы в условиях гибридных угроз // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. – № 1 (69). С. 218.

[2] Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2018 г. – http://www.kremlin.ru/events/president/news/56949;https://мвд.рф/news/item/12414375 (дата обращения – 15.03.18).

Наиболее критичные риски, угрозы национальным интересам Таджикистана носят внутренний характер и в большей или меньшей степени связаны с особенностями функционирования социально-экономической и политической сфер, которые таят в себе внутренние противоречия, являющиеся источником социальных конфликтов и возможных кризисных ситуаций. Преступность, будучи системным, самовоспроизводящимся явлением, очень быстро приспосабливается к применяемым формам социального контроля, снижает его эффективность и опережает его реализацию. Развитие цифровых и информационно-коммуникационных технологий, компьютерных сетей, расширение информационной среды увеличивает возможности совершения традиционных видов преступных деяний (например, незаконного оборота наркотикосодержащих веществ, мошенничеств), а также позволяет появляться новым «киберпреступлениям». Представляется, что в ближайшем будущем именно эта часть преступности будет прогрессивно развиваться сама и детерминировать развитие других антиобщественных проявлений[1].

Отмеченные тенденции необходимо учитывать в практике деятельности органов внутренних дел Республики Таджикистан. Преступность является одним из немногих социальных явлений в жизни общества, которые определяют уровень его безопасной жизнедеятельности. Поэтому общество и государство прилагают много усилий на противодействие угрозам национальным интересам, что позволяет в необходимой мере сохранять приемлемый уровень правопорядка в стране.

[1] Репецкая А.Л. Указ. раб. С. 73, 74.

Коррупция в системе государственной гражданской службы: понятие и социальная характеристика

О.А. Шебанова[1]***,***
Т.М. Занина[2]

В современной России в условиях формирования рыночной экономики продолжает сохраняться социальное и экономическое неравенство населения. В обществе не ослабевает социальная напряженность. В этом контексте особое значение приобретают проблемы коррупционной составляющей в системе государственной службы Российской Федерации.

Коррупционные явления, которые имеют место быть в системе государственной службы, оказывают негативное воздействие не только на социально-экономическое развитие нашего государства, но и мешают воплощению в жизнь различных национальных проектов. Данное явление подрывает доверие граждан к государственной власти, а также к должностным лицам.

Исследования зарубежных и отечественных ученых показывают, что признаки коррупции стали проявляться, как только возник управленческий аппарат. Известный французский правовед и философ Шарль Луи де Монтескье писал: «Известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»[3]. Данное явление имело место среди государственных служащих России в течение нескольких веков.

На современном этапе коррупция в системе государственной службы Российской Федерации представляет собой масштабное и опасное явление, внимание к которому растет с каждым днем. Рассматривая понятие коррупции необходимо упомянуть Федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 г. «О противодействии коррупции». В данном Федеральном законе понятие коррупция определено как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение

---

[1] Адъюнкт Воронежского института МВД России. © *Шебанова О.А., 2018.*

[2] Кандидат юридических наук, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России, профессор. © *Занина Т.М., 2018.*

[3] Монтескье Ш. Избранные сочинения. М., 1995. С.289.

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[1].

По своей сути, коррупция в системе государственной службы – разложение государственного строя страны, эффективности действия государственных институтов, ослабления контроля государства. Рассматривая явление коррупции с преступной стороны, то это, прежде всего такое явление, которое направлено против российского общества и совершено путем целенаправленных действий государственных служащих, которые используют свои служебные полномочия в корыстных целях. К причинам такого антиобщественного явления можно отнести: решение собственных бытовых проблем (сознание государственных служащих ориентировано на служение самому себе, удовлетворение нужд не государственных, а собственных) и недостойное жалование государственных служащих, которое подталкивает к совершению рассматриваемого правонарушения, Роуз Аккерман справедливо замечает: «При низкой оплате труда государственных гражданских служащих коррупция – единственный путь к выживанию»[2].

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет статус государственных гражданских служащих, в нем определены права и обязанности государственных гражданских служащих, а также запреты, которые закреплены в ст. 17 указанного Федерального закона. Говоря о коррупции, то в указанном Федеральном законе содержится норма, в которой установлен запрет на получение государственным служащим от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения.

---

[1] «О противодействии коррупции»: федер. закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ.

[2] Аккерман Р. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.А. Алекринского. М., 2003.

Иные заперты, закрепленные в ст. 17 вышеназванного Федерального закона обусловлены спецификой служебной деятельности и имеют место быть. Коррупционные проявления в системе государственной гражданской службы условно можно разделить на три категории. К первой категории относится взяточничество (мздоимство). Ко второй категории можно отнести то, когда должностными лицами прикрываются различные схемы преступных организаций так называемое «крышевание». Третья категория – это когда чиновник, используя свои личные властные полномочия, организует схему, расставляя «своих» людей на высокопоставленные должности, данная категория является наиболее опасной.

Рассматривая данное явление можно убедиться в том, что основной средой распространения коррупции является государственная власть, а субъектами данного явления выступают государственные служащие, наделенные административно-распорядительными функциями.

В настоящее время в обществе сложилось мнение о всеобщей коррумпированности государственных служащих, невозможности добиться своих прав законным способом, «не подкупив» должностное лицо. В мировом сообществе также присутствует мнение о Росси как самой коррумпированной стране. Таким образом, проблема коррупции стала достаточно остро не только в нашей стране, но и во всем мире.

Несмотря на высокий уровень коррупции в системе органов государственной власти данная деятельность продолжает оставаться популярной среди граждан, так как одних привлекает престиж государственной службы, приобретение особого статуса, социальная защищенность государством, а других – использование своих должностных полномочий в корыстных целях.

Таким образом, мы видим разницу в воззрениях, моральных установках, ценностях и других компонентах сознания, присутствующих у граждан, поступающих на государственную службу.

Таким образом, рассмотрев, вышесказанное мы видим, что проблема коррупционной составляющей в системе государственной гражданской службы является одной из самых актуальных и дискуссионных. Перед Россией назрела необходимость разрешения данной проблемы, которая угрожает безопасности общества и государства, в свя-

зи, одной из основополагающих задач, стоящих перед Российской Федерацией является принятие мер по предупреждению и пресечению коррупционных правонарушений.

К вопросу о действиях сотрудников полиции при обнаружении в общественных местах несовершнно-летних правонарушителей в состоянии опьянения

Н.Н. Шевко[1]***,***
Е.В. Куленкова[2]

Различные ситуации и алгоритм действий сотрудников полиции при их наличии предусматривает общую модель действий при обнаружении в общественных местах лиц, находящихся в состоянии опьянения. Отдельно следует выделить ситуации, когда выясняется, что лицо, находящееся в общественном месте в состоянии опьянения, является несовершеннолетним. Сразу следует оговориться, алгоритм действий сотрудников полиции при обнаружении в общественных местах несовершеннолетних, находящихся в состоянии опьянения, во многом аналогичен алгоритму действий, который применяется в целом к ситуации, связанной с выявлением в общественном месте лица, находящегося в состоянии алкогольного опьянения. Вместе с тем имеют место некоторые особенности, которые следует учитывать сотрудникам полиции при выборе тактики действий.

Так, во всех случаях обнаружения в общественном месте несовершеннолетнего, находящегося в состоянии опьянения, сотрудники полиции должны незамедлительно предпринять меры для установления личности и места жительства несовершеннолетнего, личности, места жительства (пребывания, нахождения, работы) и номеров телефонов его родителей, иных законных представителей (лиц, их заменяющих).

---

[1] Преподаватель кафедры специальных дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России майор полиции. © *Шевко Н.Н., 2018.*

[2] Преподаватель кафедры специальных дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России майор полиции. © *Куленкова Е.В., 2018.*

Сотрудники полиции в обязательном порядке связываются с дежурной частью и докладывают о сложившейся ситуации. Оперативный дежурный незамедлительно проверяет данные лица по оперативно-справочным учетам, связывается с законными представителями несовершеннолетнего, и сообщает о факте обнаружения несовершеннолетнего в состоянии опьянения и о необходимости явиться в отдел полиции.

Помимо рассмотренных мероприятий, сотрудники полиции на месте обнаружения несовершеннолетнего в зависимости от его состояния и при наличии самой возможности предпринимают меры по установлению и опросу свидетелей правонарушения.

Установление личности несовершеннолетнего, и, особенно его возраста, связано с тем, что от этого зависят все последующие действия. Например, если выяснится, что несовершеннолетний не достиг 16-него возраста, то административную ответственность за появление несовершеннолетнего в состоянии опьянения в соответствии со ст. 20.22 КоАП несут его законные представители.

В том случае, если на месте обнаружения несовершеннолетнего (при отсутствии медицинских показаний для оказания медицинской помощи в стационарных условиях), выясняется, что лицо достигло 16-летнего возраста, оно доставляется сотрудниками полиции в медицинское учреждение для медицинского освидетельствования на состояние опьянения. При этом, есть одно исключение: на медицинское освидетельствование на состояние опьянения несовершеннолетний указанного возраста, может быть направлен, если у него имеются признаки алкогольного опьянения.

Это связано с тем, что медицинское освидетельствование лица на состояние опьянения представляет собой медицинское вмешательство, необходимым предварительным условием которого является дача информированного добровольного согласия гражданина или его законного представителя. При этом в п. 2 ч. 2 ст. 20 Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» содержится правоустановление, согласно которому информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в отношении несовершеннолетнего больного наркоманией при оказании ему наркологической помощи или при медицин-

ском освидетельствовании несовершеннолетнего в целях установления состояния наркотического либо иного токсического опьянения (за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев приобретения несовершеннолетними полной дееспособности до достижения ими восемнадцатилетнего возраста) дает один из его родителей или иной законный представитель. То же самое в силу ч. 2 ст. 54 указанного федерального закона относится и к несовершеннолетним, не достигшим 16-летнего возраста, которые находятся в состоянии алкогольного опьянения

Соответственно, несовершеннолетний, находящийся в состоянии наркотического или иного токсического опьянения, а также несовершеннолетний, не достигший 16-летнего возраста, находящий в состоянии алкогольного опьянения, (при отсутствии медицинских показаний для оказания медицинской помощи в стационарных условиях) первоначально в соответствии с Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД РФ от 15 октября 2013 г. № 845, доставляются в дежурную часть территориального органа МВД России.

После доставления несовершеннолетнего, находящегося в состоянии опьянения, в дежурную часть территориального органа МВД России сотрудниками полиции в обязательном порядке составляется подробный рапорт.

Оперативный дежурный по результатам выяснения обстоятельств доставления и установления, что доставленное лицо является несовершеннолетним, передает его со всеми наработанными материалами сотруднику подразделения по делам несовершеннолетних под подпись с соответствующей отметкой в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России, либо при отсутствии сотрудника ПДН самостоятельно устанавливает обстоятельства совершения правонарушения.

Так, после доставления несовершеннолетнего в территориальный орган МВД России необходимо:

1. Установить данные, характеризующие его личность, сведения о родителях или законных представителях, условиях воспитания.

2. Выяснить обстоятельства совершения правонарушения. Помимо установления обстоятельств, свидетельствующих о наличии правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 и ст. 20.22 КоАП РФ, также выяснить:

а) где он употребил алкогольные напитки, наркотические и иные вещества;

б) не вовлекался ли он в употребление алкогольных напитков, наркотических и иных веществ. Если да, то кем, когда, где, каким способом, какой напиток или вещество употреблял;

в) каким образом у несовершеннолетнего оказались алкогольные напитки, наркотические и иные вещества, если в их употребление никто не вовлекал. Если приобретал сам, то где, когда, у кого или кто их приобретал для несовершеннолетнего.

Установление данных обстоятельств связано с тем, что российским законодательством за вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ (статья 6.10. «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ» КоАП РФ, розничную продажу алкогольной продукции несовершеннолетнему предусмотрена как административная ответственность (ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ), так и уголовная ответственность (ст. 151, 151.1 УК РФ). Не говоря уже о том, что в противоправных действиях лица в отношении несовершеннолетнего, могут быть выявлены факты совершения преступлений, предусмотренных ст. 228, 228.1, 228.2, 230, 232 УК РФ и иные.

3. По прибытию законных представителей несовершеннолетнего решить вопрос о его направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

4. Оформить материалы, необходимые для привлечения, доставленного к административной ответственности:

а) отобрать объяснения у несовершеннолетнего, его родителей или иных законных представителей,

б) оформить протокол об административном задержании;

в) составить протокол об административном правонарушении.

5. Передать в установленном порядке доставленного несовершеннолетнего родителям или законным представителям, должностным лицам образовательных учреждений, специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации или учреждений органов здравоохранения.

У законных представителей отбирается расписка о передаче им несовершеннолетнего. О передаче несовершеннолетнего делается отметка в протоколе административного задержания и Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России, с указанием времени передачи и лица, которому передан несовершеннолетний.

Алгоритм действий сотрудников полиции при обнаружении в общественном месте несовершеннолетнего, который на задаваемые вопросы не реагирует, дезориентирован в окружающей обстановке или находиться в бессознательном состоянии такой же, как в ситуации когда лицо, находящееся в состоянии опьянения в общественном месте не может ориентироваться в окружающей обстановке, на задаваемые вопросы не реагирует либо находится в бессознательном состоянии. Само проведение медицинского вмешательства, в том числе медицинского освидетельствования, в силу п. 1 ч. 9 ст. 20 ФЗ от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» может быть проведено без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя, поскольку описанное состояние несовершеннолетнего является одним из экстренных показаний для медицинского вмешательства для устранения угрозы жизни человека.

Кроме того в соответствии с пп. 6 п. 2 ст. 9 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» органы управления здравоохранением обязаны незамедлительно информировать органы внутренних дел о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ. В свою очередь сотрудники органов внутренних дел согласно требованиям указанного обязаны незамедли-

тельно информировать органы здравоохранения о выявлении несовершеннолетних, совершающих антиобщественные действия.

Последующий алгоритм действий сотрудников полиции после оказания медицинской помощи несовершеннолетнему такой же, как в ситуации когда лицо, находящееся в общественном месте в состоянии опьянения, находится в сознании, реагирует на задаваемые вопросы, может более или менее изъясняться, и имеет жалобы на состояние здоровья (боль в сердце, в животе и т. д.), либо когда лицо, находящееся в состоянии опьянения в общественном месте не может ориентироваться в окружающей обстановке, на задаваемые вопросы не реагирует либо находится в бессознательном состоянии (при наличии медицинских показаний для оказания медицинской помощи гражданину в стационарных условиях) а также лиц, находящихся в общественном месте в состоянии опьянения, в том числе несовершеннолетних, у которых имеются жалобы на здоровье (боли в области сердца, живота, головы и т.д.), наличие заболевания (сахарного диабета, сердечно-сосудистые и т.д.), инвалидности, имеются ли травмы, опасные для жизни и здоровья (переломы костей, ожоги, обморожение и т. д.).

Сегодня правоохранительные органы ведут работу по выявлению признаков алкоголизма и наркомании среди несовершеннолетних на ранних стадиях. Эта работа в Хабаровске ведется в тесном взаимодействии со специалистами здравоохранения. Врачи ежемесячно проводят прием подростков в отделах полиции. Всего за шесть месяцев 2018 года к врачам-наркологам для обследования направлено около пятидесяти несовершеннолетних, пятеро из них поставлены на профилактический учет.

Несмотря на это, только с начала нынешнего года полицейские пресекли около пяти тысяч случаев распития спиртных напитков в общественных местах. Двадцать девять протоколов составлено по фактам продажи алкоголя несовершеннолетним. Более семидесяти подростков были замечены в состоянии алкогольного опьянения в общественных местах, их родители привлечены к административной ответственности.

Однако этих мер, как показывает практика, недостаточно – в городе очень мало наглядной агитации, рассказывающей о вреде наркомании и алкоголизма, слабо эти темы освещаются и в средствах массовой информации.

Правовые детерминанты здоровья человека: концептуальный аспект

Д.Н. Шевырёв[1]***,***
Е.Н. Лихолет[2]

С позиции современного общества, обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья есть неотъемлемое право человека, при этом обеспечить требуемый набор социальных институтов – обязанность государства. Здравоохранение полномасштабно включено в парадигму государственного устройства[3], соответственно, публичные органы представляющие интересы общества должны преследовать цель максимально улучшить здоровье населения.

Социальное благополучие человека (наряду с физическим и психическим), есть один из неотъемлемых критериев определяющих здоровье человека, где его социальное выражение исчерпывается биологической составляющей.

Социальный статус в широком смысле влияет не только на качество (низкий социально-экономический уровень и социальная незащищенность населения приводят к возникновению психосоциального дистресса[4]), но и в среднем на продолжительность жизни[5].

Российский законодатель, в целом полагаясь на позиции ВОЗ[6] определил здоровье как состояние физического, психического и соци-

---

[1] Преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности ОВД Дальневосточного юридического института МВД России. © *Шевырев Д.Н., 2018.*

[2] Кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права и административно-служебной деятельности ОВД Дальневосточного юридического института МВД России. © *Лихолет Е.Н., 2018.*

[3] Шевырёв Д.Н., Лихолет Е.Н. Оборот «лекарственных средств альтернативной медицины» как современная угроза государственному управлению // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3 (80). С. 126–130.

[4] Eisenblatter D., Heinemann L., Claben E. // Stroke. 1995. V. 26. P. 919-923; Stone R. // Science. 2000. V. 288. P. 1732–1733.

[5] Robert Erikson: Clerics die, doctors survive: A note on death risks among highly educated professionals [электронный ресурс]//URL.:https://www.researchgate.net/publiccation/24201292_Clerics_die_doctors_survive_A_Note_on_death_risks_among_highly_ educated_professionals (дата обращения: 03.10.2018); Малофеевская Н.А., Рубцова О.В. Социальное благополучие как фактор формирования злокачественных новообразований в России // Вестник Удмуртского университета. Серия Биология. Науки о Земле. 2016. Т. 26. № 4. С. 79–85.

[6] Официальный сайт ВОЗ [электронный ресурс] URL.: http://www.who.int/about /mission/ru/ (дата обращения: 08.09.2018).

ального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма[1].

С учетом сформировавшейся модели здравоохранения (в основе которой лежат принципы доказательной медицины) закономерным будет вывод о том, что формулировка «отсутствие заболеваний и расстройства функций органов и систем организма» относится в равной степени к физическому, психическому и социальному статусу человека.

Такое расширительное толкование категории здоровья человека весьма условно в строгом правовом понимании, поскольку в правовой доктрине, здоровье относится к личным неимущественным правам.

То есть, с позиции привлечения к юридической ответственности значимость обеспечения надлежащей охраны здоровья конкретного человека со стороны государства рассматривается, как комплекс средств защиты от посягательств, где объектом таких посягательств является здоровье с позиций, не охватывающих социальную составляющую. Например, нормы УК РФ (16 глава) и КоАП РФ (6 глава), направлены лишь на охрану физического и психического благополучия лиц, тогда как законодатель более обширно рассматривает понятие здоровье.

Этот факт означает, что правоохранительная система в какой-то степени не учитывает (или учитывает не всегда[2],) одну детерминанту здоровья человека, соответственно охрана и защита здоровья отчасти является декларативной. Эти факторы формируют ситуацию, когда в некотором смысле, правовой режим не оправдывает ожидания «торжества справедливости» у населения. Типичное для статистики правонарушение может являться для определенной группы населения сильнейшей социальной депривацией (например, обманутых дольщиков вероятно меньшим образом интересуют мотивы правонарушителей[3], чем восстановление имущественных благ).

---

[1] См.: Ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724.

[2] Прим. авт.: введение уголовной ответственности за увольнение людей предпенсионного возраста, очевидно, направлено на охрану социального статуса. Подробнее см.: [электронный ресурс] URL.: http://www.garant.ru/News/1220187/ (дата обращения: 08.09.2018).

[3] См.: например: Мотрович И.Д. Осознаваемость мотивов: административно-деликтологический аспект // Вестник ДВЮИ МВД России. – 2010. – № 2. – С. 33–42.

В этих условиях единственным связующим звеном детерминант является оценочная характеристика морального вреда. Что интересно, понятие «моральный вред» объединяет категории неимущественных и имущественных прав, поскольку нравственные или физические страдания, причиненные деянием, могут быть вызваны посягательством на обе эти категории.

Моральный вред, может заключаться:

– в нравственных переживаниях в связи с утратой родственников;

– невозможностью продолжать активную общественную жизнь;

– потерей работы;

– раскрытием семейной, врачебной тайны;

– распространением не соответствующих действительности сведений порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина;

– временным ограничением или лишением каких-либо прав;

– физической болью, связанной с причиненным увечьем, иным повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий и др.[1]

То есть, признаки социальной стороны здоровья, исследуются в правовом механизме определения причиненного ущерба, а в некоторых случаях они даже учитываются в качестве квалифицирующего признака деяния (например, убийство с особой жестокостью).

Компенсаторные факторы юридической охраны здоровья человека, указывающие на существенную роль социальной природы права и стремления человека, как законотворца учитывать эти факторы для собственной охраны, лишь показывает состоятельность выводов о наличии пробелов парадигмы охраны здоровья в российской правовой доктрине.

Фундаментальная наука, давно ответила на вопрос о сущности и взаимном влиянии социального благополучия на физическое и психическое здоровье, что без сомнения должно учитываться в государственном управлении.

---

[1] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» // СПС «Консультант Плюс». М., 2018.

Таким образом, на наш взгляд существует необходимость определенной перестройки правовых основ функционирования государства, где социальному статусу личности (его охране и защите) отведено существенно большее внимание во всех аспектах законодательного и иного нормативного правового регулирования.

Назначение административных наказаний: парадоксы правового регулирования[1]

А.П. Шергин[2]

Реализация административной ответственности охватывает три группы правоотношений: квалификация содеянного, назначение административного наказания и его исполнение[3]. Если первая группа является прелюдией ответственности, сводящейся к решению вопроса о правовой оценке совершенного правонарушения, в третьей материализуются правоограничения, составляющие содержание назначенного наказания, то его назначение формирует рамки меры конкретного административного наказания.

Проблема назначения административного наказания не может абстрагироваться от общих положений юридической ответственности, составляющих ее элементов. Основное средство реализации административной ответственности – наказание за нарушение правового запрета. Доктрина, законодательство и юрисдикционная практика выработали различные подходы к пониманию сущности, направленности воздействия наказания, принципов его применения. В современных демократических правовых государствах, признающих доминанту прав и свобод человека и гражданина, наказание рассматривается как средство предупреждения правонарушений. В отличие от произвола оно должно быть справедливым, что находит закрепление в россий-

[1] Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

[2] Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России» доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. © *Шергин А.П., 2018.*

[3] См.: Серков П.П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования) : монография: в 3-х частях. М. : Норма, 2018. Ч. 2 и 3. С. 480.

ском уголовном законодательстве (ст. 43 УК РФ «Понятие и цели наказания»). Важной предпосылкой справедливости признается *соразмерность* правоограничений, составляющих содержание наказания, характеру и степени общественной опасности правонарушения. Соразмерность (в доктрине и законодательстве Европы используется иной термин – «пропорциональность») не без оснований рассматривается как общеправовая категория всего деликтного законодательства, в том числе и административно-деликтного[1]. Причем данный принцип должен учитываться при установлении обоснованных видов и размеров наказаний и при их назначении. Эти положения применимы и к административным наказаниям.

Административное наказание выступает в качестве меры ответственности за совершение административного правонарушения. Оно представляет адекватный ответ, реакцию государства на возможность и фактическое совершение данного вида правонарушения, т.е. деяния, содержащего признаки административного правонарушения, предусмотренные статьей 2.1 КоАП РФ. Характеристика административного наказания как меры ответственности отличает его от иных мер административного принуждения (предупредительных и пресекательных). Ответственность объективируется в наказании и она не может быть беспредельной. *Мера* как конструктивный признак административного наказания закреплена в статье 3.1 КоАП РФ «Цели административного наказания» и находит выражение в санкциях административно-деликтных норм, в которых устанавливается вид, объем и пределы правоограничений, составляющих его содержание. В санкции установлен масштаб ответственности за определенный вид административного правонарушения, который служит ориентиром для правоприменителя при выборе вида и размера наказания за конкретное административное правонарушение. Законодательное закрепление наказания как меры ответственности за совершение административного правонарушения отражает идеи социальной справедливости и является одной из важных правовых гарантий законности и индивидуализации его назначения.

---

[1] См.: Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.М. Конина. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2003. С. 51.

Назначение наказания представляет один из сложных вариантов правоприменения, требующий соблюдения нормативных условий его осуществления. Наукой уголовного права давно выработаны такие условия, которые получили в уголовном законе наименование «Общие начала назначения наказания» (ст. 60 УК РФ), действующий КоАП РФ демонстрирует такой же подход, закрепляя в ст. 4.1 «Общие правила назначения административного наказания». Признавая важность этого института для правового регулирования назначения административного наказания, законодатель относит его применение к ведению Российской Федерации (ст. 1.3 КоАП РФ). Тем самым создаются единые нормативные требования (критерии) к назначению административного наказания, закрепленные в ст. 4.1 КоАП РФ, которые обязательны для всех субъектов административной юрисдикции Российской Федерации и ее субъектов. Рассмотрим подробнее эту базовую для рассматриваемой проблемы норму.

В ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ находит отражение *принцип законности* при назначении административного наказания. Законодатель, исходя из единого принципа законности в административно-юрисдикционной деятельности (ст. 1.6 КоАП РФ), определяет в данной норме правило: «Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах установленных законом, предусматривающим ответственность за данное правонарушение в соответствии с настоящим Кодексом». Эти пределы определены в санкции нарушенной нормы. В зависимости от конструкции санкции (абсолютно-определенной, относительно-определенной, альтернативной) судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе назначить фиксированное наказание (штраф в размере 500 руб.), либо выбрать размер наказания в рамках «вилки» между минимумом и максимумом установленным для данного вида наказания, или избрать один из видов наказания, предусмотренных альтернативной санкцией. Подчеркнем, правоприменитель вправе назначить только то административное наказание, в том размере, на тот срок, которые определены в санкции нарушенной нормы.

На практике такая жесткая модель исключала возможность применения к нарушителю правовых льгот в виде смягчения административного наказания посредством его замены более мягким или назна-

чения ниже низшего предела в отличие от назначения наказания за совершение преступления. Судебная практика широко применяет эти правовые институты в соответствии с действующим уголовным законом (ст. 64 УК РФ). На необходимость использования указанных правовых льгот при назначении административных наказаний неоднократно обращали внимание судьи[1] и ученые[2]. Идея о назначении административного наказания ниже низшего предела получила поддержку Конституционного Суда РФ в его постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросами группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко[3]«, но эта позиция была обозначена им только в контексте одного вида административного наказания.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 515-ФЗ ст. 4.1 КоАП РФ была дополнена частями 2.2, 2.3 и 3.2, 3.3 в соответствии с которыми установлена возможность назначения соответственно физическому и юридическому лицу административного штрафа в размере менее минимального размера, предусмотренного статьей или частью статьи раздела 2 Кодекса[4]. К сожалению, это нормативное решение не оправдало надежд, по нашему мнению, по давно ожидаемому институту административно-деликтного законодательства.

Во-первых, законодатель предусмотрел возможность применения наказания ниже низшего предела только в отношении одного вида административного наказания – административного штрафа, чем значительно сузил использование рассматриваемой правовой льготы при назначении иных видов административных наказаний. Во-вторых, данная правовая льгота коснулась лишь назначения административного штрафа за совершение правонарушений, предусмотренных КоАП

---

[1] См. например: Жирков В.И. Об условном административном наказании и условно-досрочном освобождения от него // Административное право и процесс. – 2009. – № 6.

[2] См., например: Прохорцев И.А. Административная ответственность за мелкое хищение: монография / под ред. А.С. Дугенца. М. : ВНИИ МВД России, 2013. С. 82–84; Аратова А.А. Административная ответственность за оскорбление : дис. … канд. юрид. наук. М., 2013 и др.

[3] См.: СЗ РФ. 2013. № 8, ст. 868.

[4] СЗ РФ. 2015. № 1 (часть 1), ст. 68.

РФ, исключив из данного правила законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях, которое является составной частью административно-деликтного законодательства (ст. 1.1 КоАП РФ). Напомним, что порядок применения наказания, исходя из смысла ст. 1.3 КоАП РФ, является общим для федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях. В-третьих, возможность применения рассматриваемого правового института ограничены размерами штрафных санкций. Назначение административного штрафа ниже низшего предела возможно, если минимальный его размер составляет не менее десяти тысяч рублей для граждан, для должностных лиц – не менее пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц – не менее ста тысяч рублей. Логику такого ограничения трудно понять. Назначение более мягкого наказания или ниже низших пределов – это правовая привилегия для лиц, совершивших менее опасные правонарушения, т.е. тех, за совершение которых ст. 3.5 «Административный штраф» установила общие максимумы размеров штрафа – в отношении граждан до пяти тысяч рублей, для должностных лиц – до двадцати тысяч рублей, для юридических лиц – до миллиона рублей. Положения частей 2.2 и 3.2 КоАП РФ ориентируют субъектов административной юрисдикции на применение такой правовой привилегии в отношении лиц, совершивших более опасные виды административных правонарушений! В результате законодатель исключил назначение административного наказания ниже низшего предела в отношении большинства административных правонарушений. К ним, в частности, относятся мелкое хищение (средний размер административного штрафа 1,1 тыс. рублей), самые распространенные правонарушения в области дорожного движения (средний размер административного штрафа – 750 рублей). Более логичный подход к назначению более мягкого наказания и наказания ниже низшего предела законодатель демонстрирует в ст. 64 УК РФ, связывая возможность такого смягчения наказания с исключительными обстоятельствами, существенно уменьшающих степень общественной опасности преступления, и запрещающей применение этой правовой привилегии в отношении наиболее опасных преступлений, исчерпывающий перечень которых приведен в части третьей данной статьи. Наконец, в-четвертых, рассматриваемые новеллы находятся в явных не ладах с

элементарными требованиями законодательной техники, предлагая исключение из правила назначения более мягкого наказания и ниже низшего предела, не определив самого правила! Напомним, в Конституции РФ и действующем законодательстве выработан иной алгоритм: закрепление в норме общего правила и в необходимых случаях определение исключений из него. В соответствии с такой моделью сформулирована ст. 64 УК РФ «Назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное преступление», ее аналог в административно-правовом законе следовало бы изложить в виде самостоятельной статьи Раздела 3 КоАП РФ, помещение такой нормы в ст. 4.1 КоАП РФ представляется не целесообразным, поскольку она формулирует не общие правила назначения административного наказания, а исключение из них.

Важно вернуть ст. 4.1 КоАП РФ ее исконный смысл нормы, регулирующей *общие правила назначения административного наказания*, поскольку не только рассмотренные новации, но и другие изменения в виде возложения обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и т.д. (ч. 2.1), особенностей назначения административного наказания за отдельные виды правонарушений в области дорожного движения (ч. 3.1), иностранных граждан и лиц без гражданства (ч.ч. 3.6 и 3.7) выходят за рамки предмета регулирования данной статьи.

В числе других новаций в главе 3 КоАП РФ следует обратить внимание на ст. 4.1.1 «Замена административного наказания в виде штрафа предупреждением». Сама по себе попытка возродить такую норму, ранее предусмотренной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», заслуживает поддержки. Но конструкция ст. 4.1.1 КоАП РФ, по нашему мнению, исказила саму идею замены административного штрафа предупреждением. Такая возможность увязана в с ограниченной категорией лиц, к которым закон отнес являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц и их работников. Чем заслужили это снисхождение указанные лица? Не ясно. Но главное, введенная новация входит в противоречие с прин-

ципом равенства перед законом, закрепленным ст. 1.4 КоАП РФ. Кроме этого, замена административного штрафа предупреждением увязана еще с одним требованием – выявление совершенного правонарушения названными субъектами в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, т.е. назначение административного наказания ставится в зависимость от способа выявления совершенного правонарушения? С точки зрения законодательной техники ничем не оправдан дубляж в рассматриваемой норме ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, регулирующей применение административного наказания в виде предупреждения.

Вторым принципом назначения административного наказания является его *индивидуализация*. Санкция административно-деликтной нормы определяет пределы полномочий правоприменителя по назначению административного наказания за совершение правонарушения, выбору конкретного вида и размера (срока) наказания. Такой выбор предполагает возможность наличия определенного усмотрения правоприменителя. Рекомендации (80) 2 Комитета министров Европы от 11 марта 1980 г. «Об осуществлении дискреционных полномочий административными органами» в качестве дискреционных полномочий определяют полномочия, предоставляющие административному органу «определенную степень свободы при принятии решения, позволяющую ему выбрать из нескольких юридически допустимых вариантов наиболее уместный»[1]. Вместе с тем усмотрение при выборе вида, размера, срока административного наказания предполагает учет особенностей административно-юрисдикционной деятельности, для которой законом предусмотрен жесткий алгоритм правоприменения. Усмотрение при осуществлении этой деятельности не является свободным, поскольку закон определяет не только пределы административного наказания, но и порядок его применения. Принцип *соразмерности* находит свое закрепление в части 2 статьи 4.1 КоАП РФ, в соответствии с которой при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и

[1] URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804f22ae (дата обращения: 10.08.2018).

обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Индивидуализация при назначении административного наказания предполагает три варианта правоприменительных действий: 1) повышение размера (срока) административного наказания в рамках санкции статьи – это возможно только при наличии отягчающих обстоятельств, закрепленных в ст. 4.2 КоАП РФ, которая предусматривает исчерпывающий их перечень; 2) снижение его размера (срока) в рамках санкции статьи – здесь правоприменитель может учитывать не только смягчающие обстоятельства, предусмотренные ст. 4.2 КоАП РФ, но и *иные* обстоятельства, характеризующие правонарушение и нарушителя; 3) замена более мягким видом наказания или назначение административного наказания ниже низшего предела санкции применяемой нормы, о котором шла речь выше. Первые два варианта являются по общему правилу обязательными для правоприменителя, но они возможны лишь при относительно определенной конструкции санкции, определяющей минимальный и максимальный размеры административного наказания. Возможность же его индивидуализации при абсолютно-определенной конструкции санкции, а их количество в последние годы в КоАП РФ неуклонно возрастает (так, из 138 составов правонарушений в области дорожного движения для 89 из них предусмотрен административный штраф с фиксированным размером), минимальна.

Следует подчеркнуть, что общие правила назначения административного наказания имеют целью предотвращение излишнего административного усмотрения и злоупотреблений при принятии решений о размерах административных санкций в конкретных делах. Поэтому их перечень должен быть исчерпывающим. Если в законе предусматриваются исключения из общих правил, их необходимо нормативно определить. Так, например, индивидуализировать фиксированный размер административного штрафа с учетом требований ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ за правонарушения, выявленные с помощью технических средств автоматической фиксации (ТСАФ), не представляется возможным. Разрешить такое противоречие возможно, по нашему мнению, путем дополнения ст. 4.1 КоАП РФ примечанием следующего содержания:

«Примечание. Положения части второй настоящей статьи не распространяются на случаи назначения административного наказания за правонарушения, выявленные с помощью технических средств автоматической фиксации».

Такое нормативное решение, во-первых, увязано с особенностями административной ответственности собственников транспортных средств и земельных участков (ст.ст. 2.6.1, 2.6.2 КоАП РФ), во-вторых, с упрощенным вариантом производства по делу об административном правонарушении с помощью ТСАФ, в-третьих, устраняет существующий пробел в ст. 4.1 КоАП РФ и здесь формула умолчания неприемлема как для правоприменителя, так должностных лиц, осуществляющих контроль за административно-юрисдикционной практикой.

Таким образом, правовое регулирование назначения административного наказания, как показал проведенный анализ, не представляется, и нуждается в обстоятельном реформировании. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, должны иметь четко нормативно определенные критерии осуществления этого вида правоприменительной деятельности.

Проблемы, возникающие при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 18 КРФоАП

С.А. Шумаков[1]

Актуальность темы определяется непрерывным увеличением количества иностранных граждан и лиц без гражданства, нелегально прибывающих на территорию нашей страны. Правильное и своевременное рассмотрение административных дел, связанных с незаконной миграцией, является одним из наиболее действенных средств борьбы с этим негативным социальным явлением, поскольку позволяет наиболее быстро устранять его отрицательные последствия.

---

[1] Старший преподаватель кафедры конституционного права АНО ВО «Институт Верхневолжье». © *Шумаков С.А., 2018.*

Анализ судебной практики по делам об административных правонарушениях показывает, что рассмотрение дел в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации вызывает определенные трудности.

Получив протокол из органов полиции об административном правонарушении, судья обязан установить, правильно ли он составлен с точки зрения описания события правонарушения, указания сведений о лице, его совершившим, соблюдения процедуры оформления.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ[1], а также отсутствие сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела (в том числе наличие у правонарушителя членов семьи, проживающих на территории РФ и являющихся гражданами РФ).

Установив, что протокол оформлен неправильно либо имеет место неполнота представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, судья на основании ст. 29.4 ч. 1 п. 4 КоАП РФ обязан вынести определение о возвращении протокола и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили этот протокол.

Часто в адрес судов от должностных лиц органов полиции поступают на этот счет возражения. Эти возражения основаны на том, что за 48 часов, на которые в силу ст. 27.5 ч. 2 КоАП РФ могут быть задержаны иностранные граждане, установить личность иностранного гражданина; получить документы, удостоверяющие его личность; выяснить, кем являются члены его семьи, сотрудникам полиции невозможно.

Вместе с тем, следует учитывать, что в соответствии с ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административное выдворение, должно быть рассмотрено судьей в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.

---

[1] Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в ред. от 11.10.2018) (с изм. и доп., вступившими в силу с 29 октября 2018 г.).

Таким образом, суды также крайне ограничены сроками рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных Главой 18 КоАП РФ, поэтому и они зачастую лишены возможности получить информацию, как о личности правонарушителя, так и данные о членах его семьи, поскольку отделы адресно-справочной работы, административные базы данных находятся именно в ведении органов полиции, а не судов. В то же время наличие достоверных сведений о личности правонарушителя, о его родственниках имеет крайне важное значение для правильного разрешения дела и вынесения по нему законного и обоснованного судебного акта.

Так решение вопроса о возможности применения судом в качестве дополнительного наказания, установленного статьями Главы 18 КоАП РФ, выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы РФ как меры ответственности за совершенное этим лицом административное правонарушение в сфере миграционной политики должно осуществляться с учетом не только норм национального законодательства, действующего в этой сфере, но и актов международного права, участником которых является Российская Федерация. По смыслу положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод (г. Рим, 04 ноября 1950 г.)[1], вступившей в силу для России 05 мая 1998 г., и Конвенции о правах ребенка (принята 20 ноября 1989 г.)[2], с учетом их применения Европейским судом по правам человека административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы РФ, влекущее вмешательство в право на уважение личной и семейной жизни, допускается в тех случаях, когда оно необходимо в демократическом обществе и соразмерно публично-правовым целям.

При назначении наказания в виде административного выдворения за пределы РФ судья исходит из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности, а также из её соразмерности целям административного наказания с тем, чтобы обеспечить достижение

---

[1] Международный пакт о гражданских и политических правах – пакт Организации Объединенных Наций, основанный на Всеобщей декларации прав человека (принят 16 декабря 1966 г.) // Консультант Плюс.

[2] Конвенция о правах ребенка (принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.) // Консультант Плюс.

справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства. Таким образом, несвоевременный и некачественный сбор сотрудниками полиции данных о личности правонарушителя, о его семье, может повлечь назначение незаконного и несправедливого наказания для иностранного гражданина или лица без гражданства.

Имеет значение для рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных Главой 18 КоАП РФ, и сбор данных о трудоустройстве иностранных граждан на территории РФ. Так в соответствии с ФЗ от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[4] в случае выдачи иностранному гражданину в установленном порядке патента на право осуществления трудовой деятельности, его пребывание на территории РФ является правомерным. Кроме того, правомерным является его нахождение на территории Российской Федерации на протяжении 15 дней после истечения срока действия патента.

При оформлении материалов об административных правонарушениях, предусмотренных Главой 18 КоАП РФ, должностным лицам, на которых возложена данная функция, следует учитывать также положения статей 2 и 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (г. Рим, 4 ноября 1950 г.) о праве каждого лица на жизнь. Согласно Конвенции, никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора[1], вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание. Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию. Российские суды, исходя из норм международного права, отказывают в выдворении правонарушителей из Российской Федерации в такие страны, где ведутся боевые действия, и где существует реальная опасность для этих лиц стать жертвами нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Также следует остановиться на вопросах, возникающих у судов при подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Главой 18 КоАП РФ. Одним из них явля-

[1] Федеральный Закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002г №115-ФЗ // Консультант Плюс.

ется вопрос территориальной подсудности таких дел. Так, частью 1 ст. 18.15 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у этих лиц разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом. По общему правилу, установленному ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ, местом рассмотрения дела об административном правонарушении является место его совершения. Данной статьей установлены исключения из общего правила, одно из которых согласно ч. 2 состоит в том, что дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Таким образом, если по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, было проведено административное расследование оно должно быть направлено для рассмотрения в суд по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

В случае, если административное расследование по делу не проводилось, то следует руководствоваться общим правилом о рассмотрении дела по месту совершения административного правонарушения. В данном случае это местонахождение юридического лица, которое незаконно привлекло к трудовой деятельности иностранного гражданина, а не место нахождения производственного объекта, где трудятся иностранные граждане, не имеющие разрешения на работу в РФ.

Как разъяснил Верховный Суд РФ в подпункте «з» пункта 3 и пункте 30 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года №5[1] местом совершения административного правонарушения является место противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер – место окончания противоправной деятельности, её пресечения.

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» (в ред. на 19.12.2013 г.) // СПС «Консультант Плюс».

При определении территориальной подсудности дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами, необходимо исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция должностных лиц, а не из места расположения органа, от имени которого должностным лицом составлен протокол.

Административные наказания в административно-деликтном законодательстве государств – участников СНГ

Д.Н. Шурухнова[1]

В теоретическом и практическом плане перспективным является сравнительно-правовое исследование административно-деликтного законодательства государств-участников СНГ. Имея общую историческую основу, с момента обретения независимости суверенные государства, бывшие республики СССР, приступили к самостоятельному формированию национального законодательства в новых геополитических и социально-экономических условиях. Спустя более двадцати лет национальное законодательство государств-участников СНГ, имея схожую основу, приобрело определенные качественные особенности.

В рамках данной статьи рассмотрим институт административного наказания, особое внимание, уделив тем нормативно-правовым установкам, которые являются отличительными и не характерны для административно-деликтного законодательства Российской Федерации.

Понятийно, в ряде государств-участников СНГ используется термин «административное взыскание», так именно такое применение сохранилось в Кодексе Республики Таджикистан об административных правонарушениях, Кодексе Азербайджанской Республики об административных проступках, Кодексе Туркменистана «Об административных правонарушениях», Кодексе Республики Беларусь «Об административных правонарушениях», Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности.

---

[1] Профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции. © *Шурухнова Д.Н., 2018.*

В законодательстве Республики Молдова отсутствует указание на административно-правовой характер, поэтому в Кодексе «О правонарушениях» используется термин «наказание».

Понятие «административное наказание» используется в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Схожими являются позиции законодателя на постсоветском пространстве в определении понятия и целей административного наказания (взыскания). Административное наказание (взыскание) признается, прежде всего, мерой административной ответственности, целью которой является предупреждение совершения новых правонарушений. Кроме того, частью 2 статьи 40 Кодекса Республики Казахстан определено, что административное взыскание применяется не только в целях предупреждения совершения новых правонарушений самим правонарушителем и другими лицами, но и воспитания лица, совершившего правонарушение, в духе соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка.

Система видов административных наказаний (взысканий) в национальных законодательствах также приобрела свои особенности. Традиционными являются такие виды наказаний как предупреждение, штраф, лишение физического лица специального права, конфискация орудия или предмета административного правонарушения, административный арест.

Общепризнанным является административное наказание (взыскание) в виде штрафа. В ряде национальных законодательств размер административного штрафа определяется исходя из той или иной единицы. Так, в законодательстве Республики Узбекистан такой единицей является минимальная месячная заработная плата, установленная на момент совершения или обнаружения административного правонарушения (статья 25 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности). Законодательством Республика Казахстан установлено, что размер административного штрафа определяется исходя из месячного расчетного показателя, который устанавливается ежегодно Законом РК при принятии республиканского бюджета. Размер штрафа в Туркменистане определяется исходя из базовой величины, устанавливаемой Кабинетом Министров. Аналогичная норма содер-

жится в Кодексе Республики Беларусь «Об административных правонарушениях».

Срок административного ареста дифференцирован в национальных законодательствах. Так, в Казахстане максимальный срок административного ареста составляет тридцать суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения – до сорока пяти суток. По законодательству Республика Молдова продолжительность административного ареста может составлять от трех до пятнадцати дней, при этом по совокупности судебная инстанция может применить такое наказание на срок до 30 дней.

Национальные законодательства устанавливают ограничения по применению административного ареста, который не назначается к беременным женщинам, женщинам, имеющим малолетних детей, инвалида I и II группы, несовершеннолетним.

Законодательство Республики Молдова устанавливает запрет на применение ареста к лицам, достигшим общеустановленного пенсионного возраста.

Частью 2 статьи 50 Кодекса Республики Казахстан предусмотрено, что «административный арест не может применяться к беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, к лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, к инвалидам 1 и 2 групп, а также к женщинам в возрасте свыше пятидесяти восьми лет и к мужчинам свыше шестидесяти трех лет». Законом РК от 28.12.2017 г. № 127-VI в кодекс были внесены изменения, не допускающие применение административного ареста к мужчинам, в одиночку воспитывающим детей, не достигших четырнадцатилетнего возраста. Аналогичная норма содержится в законодательстве Азербайджанской Республики (статья 30 Кодекса АР об административных проступках). Следует отметить, что в российском законодательстве отсутствуют ограничения по применению административного ареста в отношении мужчин, воспитывающих в одиночку детей, а также лиц, достигших пенсионного возраста. Вместе с тем, такие ограничения следует предусмотреть, что позволит гуманизировать административно-деликтное законодательство и привести его в соответствие с принципом равенства независимо от пола.

Обязательные работы как вид административного наказания предусмотрен в большинстве государств – участников СНГ[1]. Формулировка данного наказания немного различается, так в ряде стран такие работы признаются общественными (в кодексе Азербайджанской Республики об административных проступках, в кодексе Туркменистана об административных правонарушениях). В Кодексе Республики Беларусь упоминаются исправительные работы. Кодекс Республики Молдова предусматривает «неоплачиваемый труд в пользу общества», который состоит в привлечении физического лица в свободное от работы или учебы время к работам, определенным органом местного публичного управления. При этом законодательством данного государства предусмотрено, что применение данного наказания возможно только к лицам, давшим согласие на исполнение такого наказания, что соответствует международно-правовым стандартам, запрещающим принудительный труд. Международным пактом о гражданских и политических правах установлен запрет на принуждение к обязательному труду (ст. 8). Конвенция МОТ №105 «Об упразднении обязательного труда» также предусматривает запрет обязательного или принудительного труда. В этой связи, положения национального законодательства Республики Молдова следует признать соответствующими общепризнанным принципам и нормам международного права. В КоАП РФ следует вести положение, предусматривающее получения согласия на применение обязательных работ от лица, привлекаемого к административной ответственности.

Предусмотрены ограничения по применению данного вида наказания. Обязательные (общественные) работы как вид административного наказания не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим малолетних детей, инвалидам I и II группы, военнослужащим, гражданам, имеющим специальные звания. В законодательстве ряда государств, кроме того, установлен запрет на назначение данного наказания мужчинам, в одиночку воспитывающим малолетних детей, и лицам, достигшим пенсионного возраста (Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках). Кроме того, в Кодексе Туркменистана «Об административных правонарушениях» предусмот-

[1] Данный вид наказания отсутствубетв в законодательстве Республики Таджикистан, Республики Казахстан.

рен запрет на назначение данного наказания несовершеннолетним, иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В ряде государств сохранился такой вид наказания как возмездное изъятие орудия или предмета административного правонарушения (ст. 26 Кодекса Республики Узбекистан). В России данный вид наказания был отменен Федеральным законом от 28.12.2010 г. № 398-ФЗ.

Национальные законодательство государств-участников СНГ об административной ответственности содержит и такие наказания, которые отсутствуют в кодексах других стран. Так, в Кодексе Республики Молдова предусмотрен такой вид наказания как назначение штрафных очков. Водителю транспортного средства, признанному виновным в совершении правонарушения, помимо назначения основного наказания начисляется определенное количество штрафных очков в качестве дополнительного наказания. При накоплении 15 штрафных очков виновному лицу назначается в качестве дополнительного наказания лишение права управления транспортным средством. Штрафные очки аннулируются по истечении шестимесячного срока со дня установления правонарушения, за совершение которого они были начислены, или со дня лишения права управления транспортным средством.

Кодексом Республика Казахстан предусмотрен такой вид административного взыскания как принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения (статья 49 Кодекса РК об административных правонарушениях).

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрен такой вид административного наказания как административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Помимо закрепления мер административного наказания (взыскания) административно-деликтное законодательство Республики Казахстан предусматривает возможность применения к лицу, совершавшему административное правонарушение, мер административно-правового воздействия, к которым относят проверку знаний правил дорожного движения, установление особых требований к поведению, проверку знаний правил безопасного обращения с оружием. К установлению особых требований к поведению относятся запрет вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать его, вести переговоры,

приобретать, хранить, носить и использовать оружие; несовершеннолетним посещать определенные места; употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества, и даже запрет лицу, совершившему бытовое насилие, проживать в жилище с потерпевшим в случае наличия у него другого жилища.

В административно-деликтном законодательстве государств-участников СНГ как много схожего, так и предусмотрены определенные отличия, ряд из которых требует особого изучения на предмет имплементации в национальное законодательство об административной ответственности Российской Федерации.

О порядке получения конфиденциальной информации сотрудниками подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции от налоговых органов

Е.Г. Щеглов[1]

Сведения и материалы, отнесенные законодательством Российской Федерации к конфиденциальной информации, предоставляются налоговыми органами согласно Порядку доступа к конфиденциальной информации налоговых органов, утвержденному приказом МНС России от 3 марта 2003 г. № БГ-3-28/96[2]. Рассмотрим данный акт более подробно. Однако прежде оценим легальность распространения его положений на деятельность оперативных подразделений полиции. Как полагает автор, о доступе к информационным ресурсам иного ведомства, причем речь идет о доступе постоянном и правомерном. Следовательно, вполне логичным является соблюдение тех требований, которые установлены данным административным ведомством, если они не противоречат законодательству Российской Федерации.

---

[1] Заместитель начальника отдела Управления ЭБиПК ГУ МВД России по Воронежской области. © *Щеглов Е.Г., 2018.*

[2] Об утверждении Порядка доступа к конфиденциальной информации налоговых органов: приказ МНС РФ от 3 марта 2003 г. № БГ-3-28/96 // Бюллетень нормативных актов ФОИВ. 2003. № 23.

Пункт 3 рассматриваемого Порядка устанавливает, что «налоговые органы обеспечивают доступ пользователей к конфиденциальной информации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации». Как представляется автору, основанием для доступа к этой информации являются соответствующие положения Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и Федерального закона «О полиции».

Запрос о предоставлении конфиденциальной информации оформляется и направляется в письменном виде на бланках установленной формы фельдсвязью, почтовыми отправлениями, курьерами, нарочными или в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи с реквизитами, позволяющими идентифицировать факт обращения пользователя в налоговый орган. Подпись должностного лица, имеющего право направлять запросы в налоговые органы, подтверждается печатью канцелярии пользователя. При направлении запросов по телекоммуникационным каналам связи подпись должностного лица подтверждается электронной подписью.

Как полагает автор, все способы оформления запросов, кроме электронного, хотя и применяются поныне, но не отвечают потребностям в осуществлении целого ряда оперативных мероприятий, а годятся (и то не во всех случаях) для осуществления следственных действий.

При анализе положений рассматриваемого акта имеет смысл высказать несколько конкретных соображений относительно организации электронного взаимодействия с использованием электронных подписей. Одним из уровней обеспечения легальности обращений в органы налоговой службы, по мнению автора, будет заблаговременное направление в ее уполномоченные подразделения сертификатов ключей подписей должностных лиц полиции, которые вправе направлять запросы на получение налоговой информации, используемых ими для ведомственного информационного обмена. Данный вопрос должен быть решен сразу в отношении всех должностных лиц полиции на территории одного субъекта Российской Федерации. Направление запросов в другие регионы целесообразно осуществлять через управления экономической безопасности ГУВД субъектов Российской Федерации. Таким образом, сотрудники налоговых органов при направлении электронных запросов, удостоверенных электронной подписью,

будут точно знать, что лицо, их подписавшее, является уполномоченным со стороны органов внутренних дел на получение и работу с этой информацией. Формирование какой-то локальной сети электронных подписей автор считает нецелесообразным, так как это может привести к путанице при использовании ключей выработки этих подписей и задержке в получении необходимой информации.

Некоторые сомнения у автора вызывают положения п. 7 Порядка, согласно которым «обоснованием (мотивом) запроса является конкретная цель, связанная с исполнением пользователем определенных федеральным законом обязанностей, для достижения которой ему необходимо использовать запрашиваемую конфиденциальную информацию (например, в производстве суда, правоохранительного органа дело с указанием его номера; проведении правоохранительным органом оперативно-розыскных мероприятий или проверки по поступившей в этот орган информации с указанием даты и номера документа, на основании которого проводится оперативно-розыскное мероприятие или проверка информации)».

Дело в том, что когда осуществляются следственные действия после предъявления обвинения, то они носят в основном характер процессуального закрепления полученных доказательств и здесь можно говорить об основаниях запросов достаточно открыто. При проведении оперативно-розыскных мероприятий в рамках заведенного дела оперативного учета сам факт запроса может вызвать преступный интерес. Налоговые органы являются более открытой системой, чем оперативные подразделения полиции, поэтому утечка оттуда информации к заинтересованным лицам о факте обращения, объеме истребуемых сведений, номере документа и т. д. является очень ценной для преступников. Поэтому, по мнению автора, в данных случаях имеет смысл маскировать истинную причину запроса. Законных возможностей здесь две: направление засекреченного запроса (в этом случае не может идти речи о его направлении по техническим средствам связи); легальное согласование с руководством налоговых органов порядка маскирования запросов, например, указание на неистинную причину запроса и т. п. Данная схема требует более детальной проработки на уровне МВД России и ФНС России с принятием, как представляется автору, отдельного приказа, регламентирующего данный порядок.

Пункт 9 рассматриваемого Порядка устанавливает, что конфиденциальная информация предоставляется налоговыми органами с учетом требований законодательства Российской Федерации. И вот здесь возникает довольно много правовых проблем. Во-первых, в данном небольшом акте идет речь сразу о нескольких правовых категориях, а именно: «конфиденциальная информация налоговых органов», «конфиденциальная информация» и «охраняемая федеральным законом тайна, отнесенная к конфиденциальной информации». Причем все указанные категории используются в данном акте примерно в одном и том же контексте. Учитывая, что эти категории не являются синонимами по отношению друг к другу, возникает резонный вопрос: о какой именно конфиденциальной информации идет речь? Ведь если не определить точно, о каких именно сведениях идет речь, внешнему пользователю их можно вообще не получить. Во-вторых, как следует из п. 9 рассматриваемого Порядка, конфиденциальная информация предоставляется налоговыми органами с учетом требований законодательства Российской Федерации по защите информации. При анализе данного положения следует иметь в виду тот факт, что какого-либо специализированного законодательства в области именно защиты информации в нашей стране не существует. Имеются отдельные нормы в некоторых федеральных законах, которые регулируют отдельные аспекты защиты информации, а также ряд подзаконных актов такой же направленности. При этом не ясно, какие именно требования будут положены в основу формирования системы защиты информации при ее передаче внешним пользователям, в том числе органам внутренних дел. В-третьих, п. 13 данного Порядка устанавливает, что лица, нарушившие порядок доступа к конфиденциальной информации налоговых органов, несут уголовную ответственность или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Анализ положений этого акта, проведенный автором, не выявил того, что нарушение какого-либо его положения могло бы образовать состав преступления или административного правонарушения.

Из вышесказанного следует, что правовое регулирование отношений в области доступа к информационным ресурсам налоговых органов осуществлено на крайне низком уровне, не позволяющем выстроить четкую систему прав и обязанностей лиц, которые должны

быть задействованы в данном информационном обмене. Это неизбежно приведет к положению, когда в каждом регионе налоговые органы будут высказывать собственные требования к информационному обмену, которые будут неизбежно затруднять оперативное получение информации подразделениями полиции, которым придется каждый раз подстраивать свои ведомственные требования к требованиям конкретных территориальных подразделений налоговых органов.

Отельные аспекты административно-правового регулирования реализации профессиональных образовательных программ и деятельности образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров в интересах охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности

А.С. Эрдниев[1]

Объективная необходимость приведения органов внутренних дел в соответствие с современными принципами построения и функционирования органов государственной власти указывает на потребность детального изучения механизмов и схем формирования кадрового резерва высококвалифицированных сотрудников.

Как отмечает Борисенко Л.В., в области административно-правового регулирования образования сложилась ситуация, когда весь аппарат регулирования не имеет точных, определенных целевых характеристик, и не имеет представления о предполагаемом методе административно-правового регулирования достижения целей.[2]

Для формулирования механизмов определения целевых характеристик необходимо проанализировать ряд правовых аспектов, регулирующих формирование федеральных государственных образовательных стандартов по различным специальностям в ОВДД.

---

[1] Заместитель начальника факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя майор полиции. © *Эрдниев А.С., 2018.*

[2] Борисенко Л.В. Метод административно-правового регулирования в сфере государственного управления системой образования // Проблемы в российском законодательстве // Юридический журнал. – 2013. – № 2. – С. 250.

Подготовка кадров в интересах обеспечения охраны общественного порядка осуществляется путем реализации основных и дополнительных образовательных программ, и основных программ профессионального обучения в федеральных государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел. Данная норма предусмотрена в ст. 81 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Согласно федеральному закону № 273-ФЗ основные образовательные программы, реализуемые в интересах охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности разрабатываются образовательными организациями на основании квалификационных требований к специальной подготовке выпускников.

В свою очередь квалификационные требования, предъявляемые к должностями в органах внутренних дел, регламентированы федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел», приказом МВД России от 6 июля 2012 г. № 681 «Об условиях замещения отдельных должностей среднего и высшего начальствующего состава лицами, не имеющими высшего юридического образования» и приказом МВД России МВД России от 5 мая 2018 г. № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации». Данные нормативные акты систематизируют всю правовую основу, формирующую квалификационные требования, предъявляемые к должностям в органах внутренних дел.

Вместе с тем в Российской Федерации в настоящий момент действует Национальная система квалификаций, которая создана для модернизации способов оценки профессиональных компетенций работников и призвана стать эффективным инструментом регулирования взаимоотношений служащих и работодателей на рынке труда. Национальная система квалификаций руководствуется, в первую очередь, федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации». Несмотря на положение п. 4 ст. 1, в котором указано, что: «Настоящий Федеральный закон не применяется в отношении граждан, претендующих на замещение должностей государственной службы, и государственных служащих», федеральным законом

«Об образовании в Российской Федерации» предусмотрена потребность в наличии соответствующих профессиональных стандартов, с целью формирования федеральных государственных образовательных стандартов.

Профессиональные стандарты по различным трудовым специальностям – это ключевой элемент формального взаимодействия заказчика с образовательной организацией по формулированию профессиональны компетенций. Как отмечает В.А. Кудин, сущность основных проблем в реализации компетентностного подхода заключается в разнообразии интересов участвующих в этом процессе субъектов. Компетентностный подход к обучению предполагает определение, а в последствие корректировку содержания, а также экспертизу образовательных программ с участием работодателей и органов государственно-общественного управления. Для решения поставленных задач крайне важна связь вуза с работодателем[1].

Таким образом, возникает необходимость проанализировать систему подготовки кадров для органов внутренних дел через призму ст. 10 ФЗ «Об образовании в Российской федерации» и Национальную систему квалификации.

Согласно предложенной федеральным законом структуре, в национальную систему квалификации входят:

Национальная рамка квалификаций.

Отраслевые рамки квалификаций.

Профессиональные и образовательные стандарты.

Система независимой оценки квалификации.

Различные виды аккредитации профессиональных образовательных программ.

Другие элементы[2].

Необходимость разработки уровней квалификации регламентирована приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 12 апреля 2013 г. № 148н «Об утверждении уров-

[1] Кудин В.А. О профессиональной подготовке специалистов для ОВД на основе федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования нового поколения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. №3(51). С. 7.

[2] Долгоаршинных Н.В. Профессиональные стандарты в сфере образования. Методическое пособие. М. : УЦ «Перспектива», 2017. С. 20.

ней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов». В случае с органами внутренних дел Национальную рамку квалификаций, в которых предусмотрены Уровни квалификации, заменяет ФЗ «О службе в органах внутренних дел». Но рассматриваемые в ФЗ «О службе в органах внутренних дел» квалификационные требования не отражают соотношение полномочий и ответственности с характером и умений и характером знаний. В результате мы сталкиваемся с ситуацией, при которой федеральные образовательные стандарты не соотносятся с квалификационными требованиями через призму профессиональных стандартов.

Подобное обстоятельство могло возникнуть благодаря следующим условиям.

Базовым элементом Национальной системы квалификации является система профессиональных стандартов. Нормативной основой подготовки профессиональных стандартов выступают Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и постановление Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов».

Профессиональные стандарты – необходимый элемент государственной системы управления трудовыми ресурсами и качеством труда. По логике построения системы подготовки кадров, профессиональные стандарты выступают в качестве основного источника, позволяющего получить информацию о требованиях к квалификации.

Согласно идее, вложенной в систему профессиональных стандартов, работодатель, используя их:

– определяет трудовые функции сотрудника;

– готовит штатное расписание;

– должностные инструкции, тарификации работы;

– при создании системы оплаты труда;

– при аттестации работников и т.д.

Следует отметить, что в органах внутренних дел правовой атрибут, заменяющий функцию профессиональных стандартов отсутствует.

Отсюда напрашивается вывод, что вопреки п. 7 ст. 11 ФЗ «Об образовании» федеральные образовательные стандарты, регламенти-

рующие подготовку специалистов для органов внутренних дел, не формируются на основе профессиональных стандартов.

Правовым последствием подобного казуса выступает отсутствие возможности интегрировать федеральные образовательные стандарты высшего образования для органов внутренних дел в единую национальную информационную систему.

Структурирование информации в профессиональном стандарте основано на компетентностном подходе, который предусматривает формирование требований к знаниям, умениям и навыкам работника, позволяющих ему качественно выполнять конкретную трудовую функцию в рамках соответствующей области профессиональной деятельности[1].

Необходимость внедрения профессиональных стандартов в органах внутренних дел не вызывает сомнение. Создание системы профессиональных стандартов в органах внутренних дел будет способствовать подготовке высококвалифицированных специалистов, способных быстро и адекватно интегрироваться в повседневную служебную деятельность и добросовестно и продуктивно выполнять свои должностные обязанности. Как дополнительный фактор система профессиональных стандартов облегчит возможность социализировать на рынке труда сотрудников органов внутренних дел, имеющих профильное образование и окончивших службу по положительным основаниям.

[1] Горшкова О.А., Фалько Д.Ю. Профессиональные стандарты: практика разработки и внедрения в России // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2012. С. 95.

Проблемы налогового администрирования в России на современном этапе

Н.Д. Эриашвили[1]***,***
А.И. Григорьев[2]

Институт налогового администрирования в России за последнее десятилетие подвергся серьезным изменениям. В частности, законодателем была введена новая глава 14.7 НК РФ, связанная с налоговым мониторингом. В данной ситуации налоговый орган становится не столько контролирующим органом, а помощником и консультантом для налогоплательщика. Налогоплательщик получает мотивированное мнение налогового органа о правильности налогообложения и порядке исчисления и уплаты налогов. Кроме этого, Федеральным законом от 02.07.2013 г. № 153-ФЗ установлен досудебный порядок обжалования решений налогового органа, что с одной стороны разгружает арбитражные суды и суды общей юрисдикции, а с другой стороны дает возможность налогоплательщику (без уплаты государственной пошлины) рассмотреть тот или иной спор вышестоящим налоговым органом.

Однако необходимо отметить, что наряду с положительными моментами, связанными с правовым положением налогоплательщиков, Федеральная налоговая служба России добивается увеличения полномочий в области налогового администрирования. В своем письме от 28 июня 2018 г. № ЕД-4-2/12467@ заместитель руководителя ФНС России Д. Егоров сообщил, что в целях совершенствования деятельности по выявлению незаконной предпринимательской деятельности, фискальный орган предложил Минфину России выйти с законодательной инициативой и разрешить контролирующему органу получать информацию о счетах физических лиц вне рамок налоговой проверки. Довольно странная инициатива: есть механизмы, которые ФНС России использует довольно длительное время. Зато может появиться опасность того, что физические лица при расчетах друг с дру-

---

[1] Профессор МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат исторических наук, кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники. © *Эриашвили Н.Д., 2018.*

[2] Доцент кафедры публично-правовых дисциплин факультета права и управления ВЮИ ФСИН России кандидат юридических наук, доцент. © *Григорьев А.И., 2018.*

гом, будут переходить на наличные денежные средства, а это может привести к теневому наличному обороту. Кроме того, какая ни будь установленная компьютерная программа или сбой в ней, поставит налогоплательщика под подозрение в уклонении от уплаты налогов. И доказывать свою добросовестность, как показывает опыт, придется физическому лицу, несмотря на наличие презумпции невиновности налогоплательщика (ст. 108 НК РФ). Например, между заключенным договором займа между физическими лицами, могут потребоваться экономически обоснованные документы, а также и свидетельские показания.

Второе на что необходимо обратить внимание: судебная практика и разъяснения налоговых органов все чаще носят профискальный характер. Участились случаи, когда в формулировках стали появляться такие термины, характерные уголовно – правовым деяниям, такие как сговор, по предварительному сговору, незаконная схема. В письме от 13 июня 2017 г. № ЕД-4-2/13650@ контролеры дают рекомендации, как на стадии проведения налоговой проверки выявлять умысел должностных лиц, направленный на неуплату налогов (сборов) Такие формулировки характерны для постановления Пленума ВС РФ от 28 декабря 2006 г. «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления». Возникает закономерный вопрос, для кого это нужно? Для СК РФ? Тогда вопрос снимается.

Как только КС РФ в своем постановлении от 08.12.2017 г. № 39-П сформировал судебную практику следственных органов по взыскании налоговой недоимки, так Минфин России в письме от 09.01.2018 г. № СА-4-18/45@ рекомендовал налоговым органам, каким образом получать сведения об исчерпании способов взыскании налоговой недоимки с юридического лица. Из содержания этого письма становится ясно, что налоговые проверки становятся скрытой угрозой для налогоплательщика. Другой пример. КС РФ в своем определении от 17.07.2018 г. № 1707-О пришел к выводу, что нормы ст. 54.1 НК РФ, защищающие от проблем с налоговыми органами из-за контрагентов, *не имеют обратной силы.* То есть норма, улучшающая положение налогоплательщика, не обязательно должна иметь обратную силу, что прямо противоречит п. 3 ст. 5 НК РФ (?!). В то же самое время, ФНС

России в своих письмах от 16 августа 2017 г. № СА-4-7/16152@, от 31 октября 2017 г. № ЕД-4-9/22123@ отметила, что новые стандарты оценки добросовестности налогоплательщика более жесткие, *введены с обратной силой и подлежат применению к прошлым налоговым периодам, проверка которых начата после вступления в силу ст. 54.1 НК РФ.*

Еще не можем пройти мимо такой проблемы, как придание юридической силы разъяснениям Минфина России и ФНС России. Толчок этому дало постановление КС РФ от 31.03.2015 г. № 6-П (далее Постановление № 6-П). Высший суд резюмировал, что в некоторых случаях письма ФНС России могут становиться источниками права, а именно если они (письма) соответствуют следующим признакам:

– обязательный для неопределенного круга лиц;

– рассчитанный на неоднократное применение;

– имеющее общерегулятивное значение.

Вместо того, чтобы дать отповедь изданным циркулярам налогового органа и финансового ведомства, они фактически в дальнейшем стали издавать такие разъяснения. Ящик Пандоры был открыт. В письме от 22 ноября 2017 г. № 03-15-07/7748 финансисты фактически ввели новое правовое регулирование, касающиеся обложению страховых взносов компенсационных выплат неработающим членам семьи работника. В этот раз ВС РФ в своем решении от 14 июня 2018 г. № АКПИ18-393 признал абз. 7 данного письма недействующим.

Еще одно письмо финансового органа заслуживает пристального внимания. В письме от 23.05.2018 г. № 03-04-05/34859 финансовый орган довольно вольно дал токование международного договора (договор ЕАЭС, подписанный в городе Астана 29 мая 2014 г.). В частности, было указано, что, если работники из стран ЕАЭС (Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Армения) по итогам налогового периода не приобрели статус налогового резидента (находились на территории РФ менее 183 дня в году), их доходы подлежат обложению по ставке 30%. Вот так финансисты отрегулировали международное соглашение. Хотелось бы отметить, что аналогичной позиции ранее придерживалась ФНС России (письмо ФНС России от 16 марта 2016 г. № БС-3-11/1099@). Однако, затем свою позиции они изменили на прямо противоположную (письмо ФНС России от 28 ноября 2016 г. № БС-4-11/22588@). Не знаем какой цели добивались этим письмом специали-

сты финансового ведомства, но они добились только одного – придали своему письму свойства нормативного акта. Хотелось бы напомнить, в свое время КС РФ от 25 июня 2015 г. № 16-П отметил, что международным соглашением, заключенным между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, установлено особое налоговое регулирование, отличающиеся от национальных правил. Исходя из этого, определение статуса налогового резидента должно осуществляться на основании критериев, закрепленных в протоколе, вне связи с положениями НК РФ. Ни больше, ни меньше. Иной подход фактически приводил бы к произвольному отказу России от взятых на себя обязательств. Обращаем внимание, что в настоящее время нормы протокола от 24 января 2006 г. между Россией и Республикой Беларусь противоречат положениям статьи 73 Договора о ЕАЭС. В статье 6 Договора о ЕАЭС указано, что в случае возникновения противоречий между международными договорами стран-участниц и настоящим договором приоритет имеет настоящий договор. А в статье 73 Договора о ЕАЭС не предусмотрен налоговых обязательств граждан из стран ЕАЭС по ставкам, не являющихся налоговыми резидентами РФ, в случае неприобретения ими статуса налогового резидента.

Летом 2018 года ФНС России издало письмо № ЕД-4-15/13247, которое в среде налогоплательщиков вызвало справедливое возмущение и протест. В письме идет речь о профилактике нарушений, связанных с фиктивностью финансово – хозяйственной деятельностью. Содержание этого документа можно разделить на две группы:

1. признаки недобросовестности налогоплательщика;

2. информация, связанная с аннулированием налоговых деклараций, причем алгоритма действий перевода аннулированных деклараций, в соответствующие налоговому законодательству, письмо не содержит.

Возникает вопрос: где в статье 80 НК РФ прописан механизм аннулирования налоговых (уточненных) деклараций? Его просто нет и не было.

Во-вторых, авторы письма относят к фиктивности и недобросовестности налогоплательщика такие признаки, как ошибка в номере налоговой декларации, присутствие адвоката на допросе директора

или иного должностного лица, наличие у налогоплательщика десяти банковских счетов? (а если их будет одиннадцать или двенадцать?).

Сам по себе некорректный номер ни о чем не говорит: это может быть чисто техническая ошибка бухгалтера. По поводу присутствия адвоката на допросах руководителя налогоплательщика, вспоминается статья 48 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует право каждого гражданина на квалифицированную юридическую помощь. Очень странно: вполне правомерное поведение налогоплательщика трактуется фискальным органом, как подозрительное и являться отягчающим обстоятельством.

Исходя из того, что изданное письмо предназначено широкому кругу, носит регулятивный характер – оно приобретает все свойства нормативного правого акта (что и подтвердил КС РФ в своем Постановлении № 6-П).

Хотелось бы напомнить авторам таких писем, что Правительство Российской Федерации в постановлении от 30.09.2004 г. № 506 «Положение о Федеральной налоговой службе», в пункте 7 сделало вывод, что *ФНС России не вправе издавать нормативные правовые акты.*

Подводя итог сказанному, необходимо на законодательном уровне определиться с действующей практикой придания юридической силы разъяснениям (письмам) органами исполнительной власти (Минфина России ФНС России), ибо имеющее место «нормотворчество» может вконец запутать российское законодательство, а у налогоплательщиков возникнут дополнительные необоснованные риски, связанные с мероприятиями налогового контроля.

О некоторых правовых проблемах дорожной деятельности в Российской Федерации

А.В. Юшков[1]

В настоящее время дорожная деятельность в Российской Федерации – стратегически важная функция как органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, так и системы органов местного самоуправления. Высокий уровень значимости рассматриваемой сферы государственного управления для России определяется рядом факторов. К их числу можно отнести тот факт, что наша страна обладает самой большой по протяженности территорией в современном мире. Это обусловливает существенные затраты, связанные непрерывным управлением процессами грузопассажирских перевозок по автомобильным дорогам государства, протяженность территории которой с запада на восток составляет около десяти тысяч километров. На сегодняшний день, существенная часть автомобильных дорог в Российской Федерации не соответствует современным требованиям качества. На это указывает, в частности, тот факт, что органы прокуратуры каждый год вынуждены реагировать в отношении почти 50-ти тысяч нарушений законодательства в области дорожной деятельности[2].

Подобные нарушения не только снижают скоростной режим, увеличивают число дорожно-транспортных происшествий, обусловливают простой транспорта, но и являются причиной большого количества людских потерь и, как следствие, к значительному росту расходов в целом. Всё это предопределяет значительные расходы для бюджета страны.

Одним из методов изменения сложившейся ситуации должно стать рациональное административно-правовое регулирование дорожной деятельности, на основе которого может быть выстроен эффективный менеджмент органов исполнительной власти и местного самоуправления в рассматриваемой сфере общественных отношений.

---

[1] Соискатель кафедры административного права МосУ МВД России. © *Юшков А.В., 2018.*

[2] См.: Русецкий А.Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности // Прокурор. – 2012. – № 4. – С. 53–59.

В настоящее время превалирующую часть проблем правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации можно условно разделить на три блока: недостатки содержательного и технико-юридического характера в законодательстве о дорожной деятельности; хаотичная правовая регламентация системы и функционала органов управления дорожной деятельностью; проблемы регулирования административной ответственности за нарушения в сфере дорожной деятельности.

Легальное определение дорожной деятельности дано в ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1]. Исходя из указанной нормы, дорожная деятельность понимается как «деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог». В юридической литературе справедливо утверждается, что приведенное выше определение не отражает сущность и содержание дорожной деятельности, а представляет собой краткий перечень видов работ, относящихся к дорожной деятельности. Дорожная деятельность не может быть направлена только на обеспечение содержания, ремонта и строительства автомобильных дорог. Её целью является и обеспечение безопасности дорожного движения, и повышение скоростного режима на дорогах, и снижение энергетических затрат. В связи с этим Н.В. Табаков и В.В. Кретов предлагают понимать дорожную деятельность как «деятельность, направленную на обеспечение вполне определенных экономических и социальных потребностей общества в развитии и совершенствовании автомобильных дорог»[2]. Анализируемая дефиниция критиковалась также в комментарии к Федеральному закону «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где в понятие дорожной деятельности предлагалось включить указание на эксплуа-

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 46, ст. 5553.

[2] См.: Табаков Н.В., Кретов В.В. Анализ нормативно-правового обеспечения дорожной деятельности в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 9. – С. 1123–1129.

тацию автомобильных дорог, осуществление управления имуществом автомобильных дорог и их использование, в целях недопущения коллизий с другими актами российского законодательства.

С учётом указанных выше мнений, считаем возможным предложить законодательное понятие дорожной деятельности в следующей редакции: «дорожная деятельность – это деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту, содержанию, эксплуатации и использованию автомобильных дорог в состоянии, соответствующем требованиям действующих нормативно-технических документов, в целях удовлетворения потребностей пользователей дорог».

Рассматривая второй блок правовых проблем в сфере дорожной деятельности необходимо отметить, что дорожная деятельность в России практически реализуется трёхзвенной системой управляющих органов: федеральные органы исполнительной власти, реализующие функции государственного управления в сфере дорожной деятельности Российской Федерации; органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия по государственному управлению сферой дорожной деятельности субъектов Российской Федерации; органы управления дорожной деятельностью муниципальных образований. Анализ правового регулирования функций органов федеральной исполнительной власти в сфере дорожной деятельности позволяет сделать вывод, что оно является противоречивым и, в значительной мере, хаотичным. Сегодня существует громоздкая и неповоротливая система органов, осуществляющих управленческие функции в сфере дорожной деятельности. Для изменения ситуации следует путем рационального правового регулирования упростить данную систему, исключить дублирование функций, что обеспечит снижение экономических потерь, повысить коэффициент полезного действия органов государственного и муниципального управления дорожной деятельностью.

Особенности административной ответственности за правонарушения в сфере дорожной деятельности и дорожного хозяйства детерминированы стратегическим значением в административно-политической, экономической и социально-культурной сферах государственного управления. В связи с этим, совершенствование соответствую-

щих норм законодательства видится актуальной задачей. В числе первоочередных можно выделить следующие направления: внесение в действующее законодательство положений, устанавливающих персональную административную и дисциплинарную ответственность руководителей органов исполнительной власти и местного самоуправления, реализующих задачи в области дорожной деятельности за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных функций, поставив её в прямую зависимость от размера, нанесенного государству ущерба; объединение правонарушений в сфере автомобильных дорог, дорожного хозяйства и дорожной деятельности в отдельной главе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; существенное увеличение размеров штрафов за административные проступки в сфере дорожной деятельности и дорожного хозяйства[1].

В завершение можно отметить, что совершенствование нормативно-правовой базы дорожной деятельности в Российской Федерации позволит в краткосрочной перспективе нарастить эффективность деятельности государственных и муниципальных органов по управлению данной сферой общественных отношений, повысить качество и протяжённость российских дорог.

[1] Кретов В.В., Севрюгин В.Е. О необходимости установления административной ответственности за правонарушения в области дорожного хозяйства Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 385–87.

Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения»)

Сборник научных трудов
II Международной научно-практической конференции
15 ноября 2018 г.

НАУЧНОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ИЗДАНИЕ

В авторской редакции
Компьютерная верстка *Кухаревой Е. А.*
Усл.-печ. л. 44,0.

Систем. требования: CPU 1,5 Гц; RAM 90,4 МБ; Windows XP SP3;
1 Гб свободного места на жестком диске.
Подписано к изданию 17.11.2018 г.

ISBN 978-5-9694-0640-7

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12