

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

№ 6 2018

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ.

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Рег. ПИ № ФС77-41334 от 23 июля 2010 г. Издается ежемесячно. Журнал издается с октября 2004 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Бахрах Демьян Николаевич, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Денисенко Виктор Васильевич, профессор кафедры административного права Краснодарского университета МВД России, д.ю.н., профессор;

Дугенец Александр Сергеевич, Заслуженный юрист Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Зеленцов Александр Борисович, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, д.ю.н., профессор;

Коломоец Татьяна Александровна, Заслуженный юрист Украины, декан юридического факультета Запорожского национального университета, д.ю.н., профессор;

Ноздрачев Александр Филиппович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Попов Лев Леонидович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор;

Россинский Борис Вульфович, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор;

Серков Петр Павлович, Заслуженный юрист Российской Федерации, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Соловей Юрий Петрович, Заслуженный юрист Российской Федерации, ректор Омской юридической академии, д.ю.н., профессор;

Старилов Юрий Николаевич, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административно-процессуального права Воронежского государственного университета, д.ю.н., профессор;

Степаненко Юрий Викторович, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор;

Стеценко Семен Григорьевич, Заслуженный деятель науки и техники Украины, первый заместитель начальника Института уголовно-исполнительной службы Украины по учебно-методической и научной работе, д.ю.н., профессор;

Тихомиров Юрий Александрович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Хазанов Сергей Дмитриевич, заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета, к.ю.н., профессор;

Хаманева Наталья Юрьевна, Заслуженный юрист Российской Федерации, д.ю.н., профессор;

Шергин Анатолий Павлович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, д.ю.н., профессор;

Якимов Александр Юрьевич, Заслуженный юрист Российской Федерации, советник Президента Российского союза автостраховщиков, д.ю.н., профессор

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:

Дугенец А.С.

ЗАМ. ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ЖУРНАЛА:

Россинский Б.В.,
Хазанов С.Д.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ «ЮРИСТ»

Гриб В.В.

ЗАМ. ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

РЕДАКЦИЯ:

Бочарова М.А., Лаптева Е.А.
Адрес для корреспонденции:
115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7

Телефон редакции (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

(495) 617-18-88 (многоканальный)

Подписка по России:

**Каталог «Роспечать» — инд. 84287,
70421;**

«Объединенный каталог» — инд. 11162;

«Каталог российской прессы» — 12426.

Формат 60х90/8. Печать офсетная.

Бумага офсетная № 1.

Физ. печ. л. — 10,0. Усл. печ. л. — 10,0.

Номер подписан в печать 16.05.2018 г.

Номер вышел в свет 27.06.2018 г.

Тираж 3007 экз. ISSN — 2071-1166

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа»

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Цена свободная.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

Учредитель:

Издательская группа «Юрист»

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

No. 6
2018

RESEARCH AND PRACTICE, INFORMATION JOURNAL.
REGISTERED IN THE STATE PRESS COMMITTEE. REG. PI № FC77-41334 JULY 23, 2010.
PUBLISHED MONTHLY FROM OCTOBER, 2004.

EDITORIAL BOARD:

- Bakhrakh Dem'yan Nikolaevich**, Honored Scientist of the Russian Federation, doctor of juridical sciences, professor;
- Denisenko Viktor Vasil'evich**, professor of the Chair of Administrative Law of Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, doctor of juridical sciences, professor;
- Dugenets Aleksandr Sergeevich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, doctor of juridical sciences, professor;
- Zelentsov Aleksandr Borisovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, professor of the Chair of Administrative and Financial Law of People's Friendship University of Russia, doctor of juridical sciences, professor;
- Kolomoets Tat'yana Aleksandrovna**, Honored lawyer of Ukraine, Dean of the Law Faculty of Zaporizhzhya National University, doctor of juridical sciences, professor;
- Nozdrachev Aleksandr Filippovich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Head of the Department of Administrative Law and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law attached to the Government of the Russian Federation, doctor of juridical sciences, professor;
- Popov Lev Leonidovich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, professor of the Chair of Administrative Law and Procedure of O.E. Kutafin Moscow State Law University, doctor of juridical sciences, professor;
- Rossinskiy Boris Vul'fovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), doctor of juridical sciences, professor;
- Serkov Petr Pavlovich**, Honored lawyer of the Russian Federation, first Deputy Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation, doctor of juridical sciences, professor;
- Solovej Yuriy Petrovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, Rector of Omsk Law Academy, doctor of juridical sciences, professor;
- Starilov Yuriy Nikolaevich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Dean of Law Faculty, Head of the Chair of Administrative and Administrative-Procedural Law of Voronezh State University, doctor of juridical sciences, professor;
- Stepanenko Yuriy Viktorovich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, professor of the Chair of Administrative Law and Procedure of O.E. Kutafin Moscow State Law University, doctor of juridical sciences, professor;
- Stetsenko Semen Grigor'evich**, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, First Deputy Head of the Institute of Criminal-Executory Service of Ukraine on Educational-Methods and Scientific Activities, doctor of juridical sciences, professor;
- Tikhomirov Yuriy Aleksandrovich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Researcher of the Institute of Legislation and Comparative Law attached to the Government of the Russian Federation, doctor of juridical sciences, professor;
- Khazanov Sergej Dmitrievich**, Head of the Chair of Administrative Law of Ural State Law University, candidate of juridical sciences, professor;
- Khamaneva Natal'ya Yur'evna**, Honored Lawyer of the Russian Federation, doctor of juridical sciences, professor;
- Shergin Anatolij Pavlovich**, Honored Scientist of the Russian Federation, Senior Researcher of the All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, doctor of juridical sciences, professor;
- Yakimov Aleksandr Yur'evich**, Honored Lawyer of the Russian Federation, Advisor to the President of the Russian Union of Motor Insurers, doctor of juridical sciences, professor

EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:
Dugenets A.S.

**DEPUTY EDITOR IN CHIEF
OF THE JOURNAL:**
Rossinskiy B.V., Khazanov S.D.

**EDITOR IN CHIEF OF PUBLISHING
GROUP «JURIST»**
Grib V.V.

**DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF
PUBLISHING GROUP «JURIST»:**
Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N.,
Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

EDITORIAL OFFICE:
Bocharova M.A., Lapteva E.A.
Scientific editing and proofreading:
Shvechkova O.A.

Correspondence Address:
Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
115035, Moscow
Tel.: (495) 953-91-08
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Editorial Subscription Centre:
(495) 617-18-88 (multichannel)
Subscription in Russia:
Rospechat' — 84287, 70421;
Unified Catalogue — 11162;
Catalogue of the Russian press —
12426.
Size 60x90/8. Offset Printing. Offset paper № 1.
Printer's sheet — 10,0.
Conventional printed sheet — 10,0.
Passed for printing 16.05.2018.
Published 27.06.2018.
Circulation 3007 copies. ISSN — 2071-1166

Printed by LLC "National Polygraphic Group".
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031
Tel. (4842) 70-03-37

Complete or partial reproduction of materials without a prior written permission of authors or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law.

Free market price.

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian federation for publication of results of doctoral and candidate of theses.

Founder:
Publishing Group «JURIST»

ЮБИЛЕИ

Коломеец Т.А. 85-летие профессора Коваля Леонида Васильевича.....	4
Россинский Б.В. 80-летие профессора Лозбякова Виктора Павловича.....	5
Россинский Б.В. 55-летие профессора Старилова Юрия Николаевича.....	6

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Якимов А.Ю. Некоторые недостатки нормативной правовой основы организации и осуществления дорожного движения и предложения по совершенствованию правового регулирования указанной деятельности.....	7
Стахов А.И. О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм	15
Шевцов А.В. Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России	21

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

Комахин Б.Н. Реализация права граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе в ее модернизационный период в условиях развития информационного общества	26
Соболева Ю.В. Определение понятия «негосударственные организации» при развитии тенденции наделения их публичными полномочиями.....	30
Гришин Д.А. К вопросу о понятии и содержании служебно- дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе	33
Киреева А.В. Оптимизация расходных обязательств субъектов РФ в социальной сфере: возможности и перспективы	39

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
И ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ

Молчанов П.В. Законодательство об административной ответственности в области дорожного движения: основные этапы и тенденции развития (часть 2).....	43
---	----

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА

Шестак В.А. О современной практике применения упрощенных порядков в административном судопроизводстве.....	47
---	----

Трибуна молодого ученого

Странцов А.А. Проблемы правовой охраны атмосферного воздуха в России	49
Мешкова А.Ю. Понятие определения управляющей организации	52

РЕЦЕНЗИИ

Хаустова О.И. Рецензия на литературно-художественное издание «Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти»	54
Дугенец А.С. Рецензия на диссертацию Е.А. Николаенко «Административно-правовое регулирование прохождения службы курсантами образовательных организаций МВД России»	59
Мартынов А.В., Черников В.В. Рецензия на диссертацию Б.М. Фролова «Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты»	62

ИНФОРМАЦИЯ О КРУГЛОМ СТОЛЕ

Мицкевич А.А. Обзор материалов Междисциплинарного научно-практического круглого стола на тему «Административная ответственность: вызовы времени и трансформация института»	65
---	----

МЫ БУДЕМ ПОМНИТЬ

Колодкин Л.М. Учителя, а не тени прошлого... Обращение к читателю.....	71
Нечевин Д.К. Первый среди равных: Кошко Аркадий Францевич — заведующий всем уголовным розыском Империи.....	73
Памяти Алехина Алексея Петровича	88

ANNIVERSARIES

Kolomoets T.A. The 85th Anniversary of Professor Leonid Vasilyevich Koval.....	4
Rossinskiy B.V. The 80th Anniversary of Professor Viktor Pavlovich Lozbyakov.....	5
Rossinskiy B.V. The 55th Anniversary of Professor Yury Nikolaevich Starilov	6

RELEVANT ISSUES OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCEDURE

Yakimov A.Yu. Some Shortcomings of the Statutory Basis of Road Traffic Arrangement and Implementation and Proposals for Improvement of the Legal Regulation of the Indicated Activities.....	7
Stakhov A.I. On the Need to Change the National Administrative Law Paradigm under the Influence of Constitutional Provisions	15
Shevtsov A.V. The Legal Status of the Subjects of Exercising of Jurisdictional and Procedural Proceedings Belonging to the Administrative Procedure Structure of Police of the Ministry of Internal Affairs of Russia.....	21

ADMINISTRATIVE REFORM

Komakhin B.N. Exercising the Civil Right to an Equal Access to the State and Municipal Service within Its Update Period in Conditions of the Informational Society Development	26
Soboleva Yu.V. Definition of the Notion of Non-Public Organizations in the Development of a Tendency of Delegating Public Authorities to Them	30
Grishin D.A. On the Notion and Content of Official and Disciplinary Coercion in the Penal System.....	33
Kireeva A.V. Optimization of Payment Obligations of the Constituent Entities of the Russian Federation in the Social Sector: Opportunities and Prospects.....	39

ADMINISTRATIVE LIABILITY AND ITS APPLICATION

Molchanov P.V. The Law on Administrative Liability in the Road Traffic Sector: the Key Stages and Development Tendencies (Part 2)	43
---	----

ADMINISTRATIVE PRACTICE

Shestak V.A. On the Modern Practice of the Simplified Procedure Application in Administrative Proceedings.....	47
---	----

YOUNG SCIENTIST'S TRIBUNE

Strantsov A.A. Issues of Legal Protection of the Atmosphere in Russia	49
Meshkova A.Yu. Definition of managing organization	52

REVIEWS

Khaustova O.I. Review of the Fiction Book “Nadezhda Georgievna Salischeva. Memorial Book”	54
Dugenets A.S. Review of the Thesis by E.A. Nikolaenko “Administrative Law Regulation of Doing Service by Cadets of Educational Institutions of the Ministry of Internal Affairs of Russia”	59
Martynov A.V., Chernikov V.V. Review of the Thesis by B.M. Frolov “State Control and Supervision in the Educational Sector in the Russian Federation: Federal and Regional Aspects”	62

INFORMATION ON A ROUND TABLE

Mitskevich L.A. Review of the Files of the Interdisciplinary Scientific and Practical Round Table on the Subject “Administrative Liability: Challenges of the Time and the Institution Transformation”	65
---	----

WE WILL REMEMBER

Kolodkin L.M. Teachers Rather Than Shadows of the Past... An Address to a Reader.....	71
Nechevin D.K. The First among the Equal: Arkady Frantsevich Koshko – the Head of Criminal Investigation of the Empire.....	73
In memory of Alekhin Aleksey Petrovich	88

85-летие профессора Коваля Леонида Васильевича (11.06.1933 — 23.09.2000)

Административно-правовая научная общественность в 2018 году отмечает 85-летний юбилей Заслуженного деятеля науки и техники Украины, доктора юридических наук, профессора Леонида Васильевича Коваля.

Родился Леонид Васильевич 11 июня 1933 года в г. Киеве в семье военнослужащих. С 1952 по 1957 год обучался на юридическом факультете Киевского государственного университета им. Т.Г. Шевченко (ныне Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко), после успешного окончания которого работал в правоохранительных органах, занимал должности следователя, инспектора, научного сотрудника-консультанта, юрисконсульта. Однако в 1963 году кардинально изменил свою жизнь и связал ее с юридической наукой: поступил в аспирантуру Киевского государственного университета им. Т.Г. Шевченко, после окончания которой проработал более 35 лет в этом же вузе на должностях ассистента, преподавателя, доцента, а после успешной защиты докторской в 1980 году на тему «Административно-деликтное отношение» — профессора кафедры конституционного и административного права. Ученое звание «профессор» ему было присвоено в 1983 году.

Огромен вклад Л.В. Коваля в развитие юридического образования и юридической науки и в других регионах Украины. В 1997 году юбиляр переходит в Запорожский государственный (ныне национальный) университет, где в период 1997–1998 годов возглавляет кафедру конституционного и административного права, содействует открытию аспирантуры, выступает фундатором научной школы и все последующие годы активно содействует развитию кафедры, работая по совместительству. С 1998 года и до последних дней своей жизни юбиляр работал профессором факультета правовых наук Национального университета «Киево-Могилянская академия», а позже заведующим кафедрой правоведения (позже государственно-правовых наук).

Огромен вклад Л.В. Коваля в теорию административного права. Сформулированные им положения относительно оснований возникновения, субъектного состава, развития (реализации) административно-деликтных отношений, способов обеспечения законности в государственном управлении, принуждения по административному праву, специфики нормотворчества в административно-деликтной сфере не утрачивают своей актуальности и в современных условиях.



Юбиляр — автор более 120 научных трудов, отдельные из них, а именно «Ответственность за административные правонарушения» (Киев, 1975, на укр.), «Административно-деликтное отношение» (Киев, 1979), «Кодекс об административных правонарушениях: научно-практический комментарий» (Киев, 1991, на укр.), и сегодня являются неотъемлемой составляющей «золотого фонда» научного юридического наследия, основой современных научных правовых исследований. Его учебное пособие по административному праву, подготовленное в 1991 году, было одним из первых учебных отраслевых источников независимой Украины. Л.В. Коваль был и остается одним из признанных специалистов в области административного права.

Юбиляр — Учитель с большой буквы, его таким считают по праву многие ученики — аспиранты, докторанты, именитые ученые, юристы-практики. Под его научным руководством подготовлены и успешно защищены кандидатские и докторские диссертации представителями нынешних стран Содружества Независимых Государств.

Многие годы юбиляр научную деятельность (фундаментальные исследования, руководство аспирантами и докторантами, членство в специализированных научных советах, редакционных коллегиях ведущих специализированных правовых изданиях) активно совмещал с нормопроектной (был заместителем Председателя рабочей группы Кабинета Министров Украины по разработке проекта Административного кодекса Украины (с 1992 г.)), экспертно-консультативной (был членом Научно-консультативного совета при Верховном Суде Украины (1980–1998 гг.), многих экспертно-аналитических советов).

Будучи профессионалом, Л.В. Коваль обладал замечательными человеческими качествами: добротой, интеллигентностью, широтой взглядов. К его советам прислушивались как многочисленные ученики, так и известные ученые, юристы-практики, он пользовался заслуженным авторитетом среди коллег.

Вклад Л.В. Коваля в развитие советской и украинской юридической науки отмечен государственными наградами: он награжден тремя медалями за заслуги перед Родиной, а в 1997 году ему было присвоено почетное звание «Заслуженный деятель науки и техники Украины».

Коломеец Татьяна Александровна,
Заслуженный юрист Украины,
доктор юридических наук, профессор

80-летие профессора Лозбякова Виктора Павловича (04.06.1938 — 14.07.2002)

Уже 16 лет нет с нами Виктора Павловича Лозбякова, генерал-майора милиции, доктора юридических наук, профессора.

В.П. Лозбяков родился 4 июня 1938 года, в 1960 году с отличием окончил Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Затем многие годы отдал службе в органах внутренних дел. Занимал ряд ответственных должностей в системе Министерства внутренних дел СССР, затем — Российской Федерации. Был начальником штаба ГУВД Московской области, заместителем начальника Московской высшей школы милиции, заместителем министра внутренних дел Армянской ССР, заместителем начальника Юридического института МВД России. За доблестную службу в органах внутренних дел В.П. Лозбяков был награжден орденом Красной Звезды и многими медалями.

Наиболее ярко организаторский талант В.П. Лозбякова проявился на посту заместителя министра внутренних дел Армянской ССР. Будучи направленным руководить подразделениями органов внутренних дел в зоне землетрясения, он в тяжелых условиях природной стихии показал себя блестящим офицером и руководителем. Уже когда Армения была самостоятельным государством, армянские коллеги, приезжая в Москву, всегда навещали Виктора Павловича в знак глубокого уважения к нему и признательности за то, что он делал на их родине. А он с радостью принимал их, разговаривая с гостями на армянском языке. Как говорил Виктор Павлович, «чтобы руководить людьми, надо знать их язык». И он выучил этот язык.

Последние годы своей милицмейской службы Виктор Павлович посвятил развитию Юридического института МВД России, сохранению его творческого коллектива, повышению рейтинга как среди вузов органов внутренних дел, так и среди юридических вузов в целом. Он очень любил коллектив этого института, тепло и бережно относился к его сотрудникам. Уже после ухода в отставку, будучи первым проректором Академии права и управления, продолжал работать в Юридическом институте МВД России, был профессором кафедры административного права и административной деятельности.

Сферу научных интересов В.П. Лозбякова составляли проблемы деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка. Он написал такие значимые работы, как «Административно-правовые меры предупреждения преступности» (1978 г.); «Реализация органами внутренних дел законов о борьбе с пьянством и профилактика правонарушений» (1989 г.); «Криминология и админи-



стративная юрисдикция милиции» (1996 г., второе издание — 1998 г.).

Им разработана система мер, направленных на совершенствование деятельности милиции по предупреждению административных правонарушений, криминологическая модель индивидуального предупреждения данного вида правонарушений, методика учета административных правонарушений в прогнозировании криминологической обстановки в регионе, а также определены место и роль административно-юрисдикционной деятельности милиции в общей и индивидуальной профилактике правонарушений.

В 1996 году В.П. Лозбяков защитил докторскую диссертацию на тему «Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности российской милиции».

Его работы актуальны и сегодня, востребованы не только учеными, но и в практике деятельности российской полиции.

Являясь сторонником демократизации общественной жизни и становления правового государства в России, В.П. Лозбяков тем не менее не поддерживал имевшую место в 90-х годах прошлого века непродуманную декриминализацию ряда составов преступлений. Смотри далеко вперед, профессор утверждал, что декриминализация должна осуществляться с учетом закономерностей развития преступности, в условиях ее стабильного сокращения и повышения роли различных социальных регуляторов поведения людей, к которым относил, в частности, административную деятельность органов внутренних дел.

Виктор Павлович был обаятельным человеком, любившим жизнь во всех ее проявлениях, чтившим и глубоко уважавшим своих сотрудников, коллег, друзей. Он всегда чем мог помогал людям, отдавая им всего себя. Не помню случая, чтобы Виктор Павлович не откликнулся на просьбы подчиненных, касавшиеся не только служебных, но и личных вопросов. Невозможно забыть, как блестяще он вел товарищеские банкеты, как читал стихи, как пел! Воистину, если человек талантлив, то талантлив во всем!

Ушел Виктор Павлович скоропостижно 14 июля 2002 года, будучи полон творческих идей, энергии и замыслов. Увы, не хватило сил.

Вечная память этой незаурядной личности, этому светлomu человеку!

Б.В. Россинский,
*Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

55-летие профессора Старилова Юрия Николаевича

25 июня 2018 года исполняется 55 лет со дня рождения Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, декана юридического факультета, заведующего кафедрой административного и административно-процессуального права Воронежского государственного университета, доктора юридических наук, профессора Юрия Николаевича Старилова.

Юрий Николаевич родился 25 июня 1963 года в пос. Первомайский Первомайского района Тамбовской области, где прошли его детские и школьные годы. Дальнейшая судьба Юрия Николаевича связана с г. Воронежем. Здесь в 1981–1986 годах он учился на юридическом факультете Воронежского государственного университета, в котором его учителями стали профессора В.С. Основин и И.А. Галаган. В студенческие годы Ю.Н. Старилов был председателем Совета студенческого научного общества юридического факультета ВГУ, Ленинским стипендиатом. В 1986–1989 годах проходил обучение в аспирантуре ВГУ.

Разносторонний талант, безусловный природный дар к исследовательской деятельности, творческое мышление, любовь к избранной профессии, неистощаемое трудолюбие способствовали блестящей карьере Ю.Н. Старилова. В 1989 году в Харьковском юридическом институте защитил кандидатскую, а в 1996 году в Саратовской государственной академии права — докторскую диссертацию. В 1998 году Ю.Н. Старилову присвоено ученое звание «профессор», и с этого же года он возглавляет кафедру административного права юридического факультета ВГУ. В 2015 году Юрий Николаевич избран деканом юридического факультета Воронежского государственного университета, параллельно продолжает заведовать кафедрой административного и административно-процессуального права ВГУ. За значительный личный вклад в развитие российской науки Указом Президента РФ Юрию Николаевичу Старилову в 2008 году присвоено почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации».

Круг научных интересов Юрия Николаевича весьма широк и включает разработку проблем модернизации административного права и процесса, государственной службы, правовых актов управления, административного договора, формирования административной юстиции и административного судопроизводства, учреждения в России административных судов. Он автор многих монографий, учебников, учебных пособий, фундаментальных статей, составляющих золотой фонд не только ад-



министративного права и процесса, но и общей теории права, конституционного права. Ряд его научных трудов издан в зарубежных странах, в том числе в Германии на немецком языке.

Невозможно переоценить вклад профессора в подготовку квалифицированных юридических кадров, он с полной отдачей сил передает свои знания студентам, аспирантам, докторантам. Среди его учеников десятки кандидатов и докторов юридических наук. Юрий Николаевич вносит весомый вклад в государственную аттестацию научных кадров, ряд лет входил в состав экспертного совета по праву ВАК России, являлся председателем Диссертационного со-

вета при Воронежском государственном университете, в настоящее время — заместитель председателя объединенного Диссертационного совета при Белгородском национальном исследовательском университете, родном ВГУ и Орловском государственном университете, член диссертационных советов при Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина и Саратовской государственной юридической академии. Профессор Ю.Н. Старилов активно оппонировал по докторским и кандидатским диссертациям в других диссертационных советах страны.

Будучи ученым с мировым именем, юбиляр постоянно выступает на крупных научных форумах, представительных конференциях как в России, так во многих других странах с содержательными, яркими докладами, которые всегда привлекают внимание слушателей. Он является главным редактором, входит в редакционные советы и редакционные коллегии многих, в том числе иностранных, юридических журналов.

Закономерно, что российский и зарубежный научный мир воспринимает Ю.Н. Старилова в качестве одного из лидеров современного административного права.

Юрий Николаевич — остроумный и невероятно доброжелательный человек, душа любой компании. Коллеги и ученики, отвечая ему взаимностью, бесконечно любят, ценят и уважают его как яркую, незаурядную личность.

Поздравляя Ю.Н. Старилова с 55-летием, желаем ему долгих лет жизни и новых творческих достижений.

Росинский Борис Вульфович,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Некоторые недостатки нормативной правовой основы организации и осуществления дорожного движения и предложения по совершенствованию правового регулирования указанной деятельности

Якимов Александр Юрьевич,

Заслуженный юрист Российской Федерации,

советник Президента Российского Союза Автостраховщиков,

доктор юридических наук, профессор

115093, г. Москва, ул. Люсиновская, д. 27, стр. 3

Статья посвящена рассмотрению нормативной правовой основы организации и осуществления дорожного движения. На основе анализа положений Правил дорожного движения Российской Федерации и иных нормативных актов выявляются имеющиеся пробелы, противоречия и иные недостатки. С учетом полученных результатов формулируются предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления дорожного движения.

Ключевые слова: дорожное движение, механические транспортные средства, нормативные акты, организация и осуществление дорожного движения, Правила дорожного движения, пробелы и противоречия нормативных актов, совершенствование правового регулирования.

Some Shortcomings of the Statutory Basis of Road Traffic Arrangement and Implementation and Proposals for Improvement of the Legal Regulation of the Indicated Activities

Yakimov Aleksandr Yu.

Honored Lawyer of the Russian Federation

Adviser to the President of the Russian Association of Motor Insurers

Doctor of Law, Professor

The article is dedicated to the review of the statutory basis of road traffic arrangement and implementation. The author identifies the existing gaps, discrepancies and other shortcomings based on an analysis of provisions of the Traffic Rules of the Russian Federation and other statutory acts. Given the received results, the author brings forward proposals for improvement of the legal regulation of road traffic arrangement and implementation.

Keywords: road traffic, motor vehicles, statutory acts, road traffic arrangement and implementation, the Traffic Rules, statutory gaps and discrepancies, improvement of legal regulation.

Правила дорожного движения Российской Федерации (далее — ПДД) в совокупности с органично дополняющими их нормативными актами, утвержденными Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, являются наиболее значимой (в плане полноты и детализации) частью нормативной правовой основы организации и осуществления дорожного движения.

В них содержатся определенные требования, предъявляемые к механическим (и иным) транспортным средствам, которые выступают в качестве основных объектов дорожного движения, установленные ограничения и предусмотренные преимущества, связанные с участием в указанном движении¹.

К сожалению, отдельные положения ПДД и дополняющих их нормативных актов не лишены недостатков. К ним относятся наличие некоторых пробелов и противоречий (как внутренних, так и с иными, в том числе международными, нормативными актами), а также не совсем точная редакция ряда норм.

Целью настоящей статьи является выявление указанных недостатков и обоснование предложений, направленных на их устранение, что может способствовать повышению эффективности правового регулирования организации и осуществления дорожного движения.

Представляется целесообразным провести анализ соответствующих положений ПДД в соответствии с их расположением в тексте данного нормативного правового акта.

1. Вначале обратимся к п. 3.4 ПДД, в котором установлено, что включенный проблесковый маячок желтого или оранжевого цвета, установленный на транспортном средстве, «не дает преимущества в движении и служит для предупреждения других участников движения об опасности».

Формулировка «преимущество в движении» представляется не совсем точной, поскольку ее можно понимать двояко: как в широком, так и в узком смысле.

Для обоснования своей позиции обратимся к содержанию п. 3.1 ПДД, предусматривающего преимущества, связанные с участием в дорожном движении, водителей транспортных средств с включенным проблесковым маячком синего цвета, которые выполняют неотложное служебное задание.

Так, водители указанных транспортных средств могут отступать от требований определенных разде-

¹ См., напр.: Якимов А.Ю. Правовое регулирование статусов отдельных разновидностей транспортных средств, участвующих в дорожном движении, и основные направления его оптимизации // Безопасность дорожного движения: сборник научных трудов. Вып. 15. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2016. С. 22–34.

лов ПДД, а также приложений 1 (Дорожные знаки) и 2 (Дорожная разметка и ее характеристики) к ПДД (п. 3.1 ПДД).

По нашему убеждению, в этом случае правомерно говорить о наличии **преимуществ по сравнению с другими участниками движения**, понимаемых в широком смысле, — как увеличение объема прав и (или) уменьшение объема обязанностей, обусловленных участием в дорожном движении.

Кроме того, в п. 3.1 ПДД имеется следующий абзац: «Для получения преимущества перед другими участниками движения водители таких транспортных средств должны включить проблесковый маячок синего цвета и специальный звуковой сигнал. Воспользоваться приоритетом они могут, только убедившись, что им уступают дорогу».

Таким образом, в данном абзаце речь идет о важной разновидности преимущества — **преимуществе перед другими участниками движения**, понимаемом в узком смысле — как приоритет. Оно заключается в том, что один участник дорожного движения наделен правом движения в разрешенном направлении, а другие обязаны уступить ему дорогу.

Установление приоритета имеет очень большое значение для организации дорожного движения. Об этом свидетельствует наличие целого ряда соответствующих положений ПДД, включая отдельный раздел 18 (Приоритет маршрутных транспортных средств), и разнообразных знаков, содержащихся в разделе 2 (Знаки приоритета) Приложения 1 к ПДД.

С учетом изложенного предлагается изменить формулировку п. 3.4 ПДД соответствующим образом: «Водители транспортных средств с включенным проблесковым маячком желтого или оранжевого цвета не имеют преимущества перед другими участниками движения. Такой маячок служит для предупреждения других участников движения об опасности».

Актуальность данного уточнения обусловлена тем, что в п. 3.5 ПДД установлены случаи, когда водители подобных транспортных средств при осуществлении определенной деятельности имеют преимущества, связанные с участием в дорожном движении.

Во-первых, водители транспортных средств с включенным проблесковым маячком желтого или оранжевого цвета при выполнении работ по строительству, ремонту или содержанию дорог, погрузке поврежденных, неисправных и перемещаемых транспортных средств могут отступать от требований ряда пунктов ПДД, дорожных знаков и дорожной разметки (при условии обеспечения безопасности дорожного движения).

Имеются в виду некоторые правила расположения транспортных средств на проезжей части (п. 9.4–9.8) и движения по автомагистрали (п. 16.1) ПДД, дорожные знаки (кроме отдельных знаков приоритета: 2.2, 2.4–2.6; запрещающих знаков: 3.11–3.14, 3.17.2, 3.20), а также вся дорожная разметка.

Данная норма является специальной по отношению к нормам общего характера. По нашему мнению, она имеет внутренние противоречия с учетом того, что во многих случаях положения, содержащиеся в конкретных пунктах ПДД, реализуются при осуществлении практической деятельности по организации дорожного движения путем использования соответствующих дорожных знаков и (или) дорожной разметки.

В результате предусмотренные в п. 3.5 ПДД возможности отступать от требований знаков (Приложение 1 к ПДД) и (или) разметки (Приложение 2 к ПДД) фактически могут вступать в противоречие с требованиями, закрепленными в соответствующих пунктах ПДД, которые не упомянуты в данном пункте ПДД.

Например, все требования, касающиеся остановки и стоянки, которые установлены в разделе 12 ПДД, должны выполняться, а от требований знаков 3.27 и 3.28, запрещающих соответственно остановку и стоянку транспортных средств, и линий горизонтальной разметки желтого цвета 1.4 и 1.10, также запрещающих соответственно остановку и стоянку транспортных средств, разрешено отступать.

Устранение такого противоречия может быть осуществлено двумя путями. Первый путь заключается в том, чтобы уточнить в п. 3.5 ПДД, от требований каких пунктов ПДД, знаков и разметки можно отступать.

Второй путь представляет собой включение в ПДД следующей оговорки: предусмотренные (как в самих ПДД, так и в приложениях 1 и 2 к ним) отступления от требований дорожных знаков и дорожной разметки возможны только при условии соблюдения требований, непосредственно установленных в соответствующих пунктах ПДД.

Во-вторых, водители транспортных средств с включенным проблесковым маячком желтого или оранжевого цвета при перевозке крупногабаритных грузов, а также при осуществлении сопровождения транспортных средств, перевозящих крупногабаритные и (или) тяжеловесные грузы, могут отступать от требований дорожной разметки при условии обеспечения безопасности дорожного движения.

Получается, что данное преимущество, предусмотренное для сопровождения транспортных средств, перевозящих тяжеловесные грузы, не распространяется на перевозку таких грузов без сопровождения.

Это вытекает из содержания п. 3.4 ПДД, в котором перечислены все случаи, когда на транспортных средствах должны быть включены маячки желтого или оранжевого цвета. Отсутствие в этом пункте упоминания о перевозке тяжеловесных грузов вызывает определенное недоумение.

Кроме того, в п. 3.4 ПДД применительно к сопровождению транспортных средств говорится просто о перевозимых опасных грузах, а к перевозке без сопровождения — о конкретных разновидностях перевозимых опасных грузов: взрывчатых, легковоспламеняющихся, радиоактивных веществ и ядовитых веществ высокой степени опасности. Думается, что подобное редакционное различие следует устранить.

В связи с изложенным обратим внимание на то, что согласно п. 8 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утвержденных Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (далее — Основные положения), на соответствующих транспортных средствах должны быть установлены опознавательные знаки «Опасный груз» и «Крупногабаритный груз», а также «Длинномерное транспортное средство» (имеются в виду транспортные средства, длина которых с грузом или без груза превышает определен-

ную величину, и автопоезда с двумя и более прицепами).

Опознавательный знак «Тяжеловесный груз» не предусмотрен, что представляется возможным расценить как определенный пробел, особенно с учетом упомянутого преимущества для случаев сопровождения транспортных средств, перевозящих тяжеловесные грузы, и наличия соответствующих запрещающих знаков в Приложении 1 к ПДД.

Имеются в виду знаки 3.11 «Ограничение массы» и 3.12 «Ограничение массы, приходящейся на ось транспортного средства», запрещающие движение транспортных средств, у которых соответственно общая фактическая масса и фактическая масса, приходящаяся на какую-либо ось, больше указанной на знаке (в отношении ограничения массы имеются в виду и составы транспортных средств).

Нельзя не упомянуть и о знаках 3.13 «Ограничение высоты», 3.14 «Ограничение ширины» и 3.15 «Ограничение длины», запрещающих движение транспортных средств, у которых соответственно габаритная высота, ширина и длина (с грузом или без груза) больше указанной на знаке (в отношении ограничения длины имеются в виду и составы транспортных средств).

Из описания действия указанных знаков вытекает очевидный вывод о том, что запреты касаются не грузов, а транспортных средств (с грузом или без груза). Поэтому более логичными были бы следующие наименования имеющегося и предлагаемого опознавательных знаков: «Крупногабаритное транспортное средство» и «Тяжеловесное транспортное средство».

В этой связи уместно обратить внимание на то, что в п. 5 Правил перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 272, закреплена именно такая терминология.

В указанных Правилах используются понятия «тяжеловесное транспортное средство» (транспортное средство, масса которого с грузом или без груза превышает допустимую массу, предусмотренную в приложении № 1, или нагрузка на ось которого превышает допустимую нагрузку, предусмотренную в приложении № 2) и «крупногабаритное транспортное средство» (транспортное средство, габариты которого с грузом или без груза превышают предельно допустимые габариты, предусмотренные в приложении № 3).

В то же время в отношении перевозки опасных грузов в Приложении 1 к ПДД имеются специальные знаки, касающиеся именно указанных грузов: знак 3.32 «Движение транспортных средств с опасными грузами запрещено» (запрещает движение транспортных средств, оборудованных опознавательными знаками «Опасный груз») и знак 3.33 «Движение транспортных средств с взрывчатыми и легковоспламеняющимися грузами запрещено» (запрещает движение транспортных средств, осуществляющих перевозку соответствующих грузов в количестве, превышающем установленные величины).

Полагаем, что следует гармонизировать соответствующие положения ПДД, Основных положений и Правил перевозок грузов автомобильным транспортом путем внесения изменений в редакцию п. 3.4 и 3.5 ПДД, а также п. 8 Основных положений.

2. По аналогии с рассмотренной ранее редакцией п. 3.5 ПДД следовало бы уточнить редакцию п. 6.15 ПДД, согласно которой водители (и пешеходы) должны выполнять требования сигналов и распоряжения регулировщика, даже если они противоречат сигналам светофора, требованиям дорожных знаков или разметки.

Очевидно, что приведенная норма также является специальной по отношению к нормам общего характера. В этой связи представляется целесообразным проанализировать одну частную ситуацию.

Среди значений сигналов регулировщика имеются те, которые разрешают движение безрельсовым транспортным средствам в следующих направлениях: 1) прямо и направо; 2) во всех направлениях.

Представим себе перекресток, являющийся местом пересечения двух дорог с двусторонним движением по две полосы в каждом направлении. Имеются знаки 5.15.1 («Направления движения по полосам») и разметка 1.18, также указывающая разрешенные на перекрестке направления движения по полосам. При этом с правой полосы разрешается движение только направо, а с левой полосы — прямо и налево (и разворот). Перед перекрестком стоят два транспортных средства: одно — на правой полосе, другое — на левой.

Если руководствоваться исключительно положениями п. 6.15 ПДД, то получается следующее: по сигналу регулировщика «разрешено движение прямо и направо» водитель транспортного средства, находящегося на правой полосе, может продолжить движение прямо, а водитель транспортного средства, находящегося на левой полосе, — повернуть направо.

Аналогичным образом по сигналу регулировщика «разрешено движение во всех направлениях» первый водитель может повернуть налево, а второй — продолжить движение прямо или повернуть направо.

Может сложиться впечатление, что в обоих случаях допускается пересечение траекторий описанных транспортных средств, что категорически нежелательно.

Однако необходимо помнить о правиле, содержащемся в п. 8.5 ПДД: перед поворотом направо, налево или разворотом водитель обязан заблаговременно занять соответствующее крайнее положение на проезжей части, предназначенной для движения в данном направлении (кроме случаев, когда совершается поворот при въезде на перекресток, где организовано круговое движение).

Следовательно, редакцию п. 6.15 ПДД целесообразно дополнить упоминанием о том, что требования сигналов и распоряжения регулировщика должны выполняться «с соблюдением требований пункта 8.5 Правил».

3. Согласно п. 8.7 ПДД если транспортное средство «из-за своих габаритов или по другим причинам» не может выполнить поворот с соблюдением требований п. 8.5 ПДД, то допускается отступать от данных требований (при условии обеспечения безопасности движения и если это не создаст помех другим транспортным средствам).

По поводу указания на габариты транспортного средства можно сделать вывод о том, что в п. 8.7 ПДД речь идет о транспортных средствах с установленными опознавательными знаками «Крупногабаритный груз» и «Длинномерное транспортное средство»,

а также иных транспортных средствах (сочлененном автобусе или троллейбусе, грузовом автомобиле с прицепом и др.).

С учетом приведенной широкой формулировки, включающей и упоминание о «других причинах», представляется важным конкретизировать, какие транспортные средства имеются в виду в рассматриваемом пункте.

4. В п. 9.9 ПДД предусмотрен общий запрет на движение транспортных средств по разделительным полосам и обочинам, тротуарам и пешеходным дорожкам (за исключением отдельных случаев, связанных с остановкой и стоянкой, а также движением мопедов), полосам для велосипедистов (кроме мопедов), велосипедным и велопешеходным дорожкам.

Однако в порядке исключения допускаются движение вышеуказанных машин и подъезд по кратчайшему пути транспортных средств, подвозящих грузы к торговым и другим предприятиям и объектам, расположенным непосредственно у обочин, тротуаров или пешеходных дорожек, при отсутствии других возможностей подъезда (при этом должна быть обеспечена безопасность движения).

В отношении транспортных средств, подвозящих грузы, на наш взгляд, остается неясным вопрос о том, вправе ли они двигаться только по соответствующим обочинам, тротуарам и пешеходным дорожкам или по всем элементам улично-дорожной сети, упомянутым в п. 9.9 ПДД. Думается, что редакция этого пункта нуждается в уточнении.

5. Теперь рассмотрим п. 10.3 ПДД, в котором содержатся ограничения скоростного режима вне населенных пунктов. Например, междугородним автобусам на всех дорогах разрешается движение со скоростью не более 90 км/ч.

Однако троллейбусы в этом пункте ПДД вообще не упоминаются, несмотря на то что, например, в Крыму они на протяжении длительного времени активно используются на междугородних маршрутах. Полагаем целесообразным устранить указанный пробел.

6. В п. 11.6 ПДД установлено, что в случае если вне населенных пунктов обгон или опережение тихоходного транспортного средства, транспортного средства, перевозящего крупногабаритный груз либо двигающегося со скоростью не более 30 км/ч, затруднены, то водитель такого транспортного средства должен принять как можно правее, а при необходимости остановиться, чтобы пропустить следующие за ним транспортные средства.

В связи с этим представляется разумным сделать два замечания. Во-первых, опять отсутствует упоминание о перевозке тяжеловесного груза.

Во-вторых, термин «Тихоходное транспортное средство» в п. 1.2 ПДД не предусмотрен. Однако согласно Основным положениям опознавательным знаком «Тихоходное транспортное средство» обозначаются механические транспортные средства, для которых предприятием-изготовителем установлена максимальная скорость не более 30 км/ч (п. 8).

Таким образом, формулировка «транспортное средство, двигающееся со скоростью не более 30 км/ч», безусловно, включает все тихоходные транспортные средства, в силу чего упоминание их в п. 11.6 ПДД не требуется.

7. Согласно п. 12.4 и 12.5 ПДД запрещаются остановка и стоянка ближе определенного расстояния от мест остановки маршрутных транспортных средств или стоянки легковых такси, обозначенных разметкой 1.17, а при ее отсутствии — от указателя места остановки маршрутных транспортных средств или стоянки легковых такси (кроме остановки для посадки и высадки пассажиров, если это не создаст помех движению маршрутных транспортных средств либо транспортных средств, используемых в качестве легковых такси).

С учетом того, что в п. 12.4 ПДД под «указателем места остановки маршрутных транспортных средств» понимаются знаки 5.16 («Место остановки автобуса и (или) троллейбуса») и 5.17 («Место остановки трамвая»), а под «указателем места стоянки легковых такси» — знак 5.18 («Место стоянки легковых такси»), представляется корректным уточнить редакцию данного пункта.

8. Теперь остановимся на содержании п. 13.2 ПДД. До недавнего времени он содержал запрет «выезжать на перекресток или пересечение проезжих частей, если образовался затор, который вынудит водителя остановиться, создав препятствие для движения транспортных средств в поперечном направлении».

Термин «Перекресток» означает «место пересечения, примыкания или разветвления дорог на одном уровне, ограниченное воображаемыми линиями, соединяющими соответственно противоположные, наиболее удаленные от центра перекрестка начала закруглений проезжих частей» (п. 1.2 ПДД).

С учетом того, что площадь перекрестка всегда немного больше, чем площадь места непосредственного пересечения проезжих частей, то приведенная редакция п. 13.2 ПДД имела различные толкования.

Во-первых, можно было воспринимать слово «пересечение» как обозначение места. Тогда смысл текста заключался в том, что запрещалось выезжать на перекресток или на пересечение проезжих частей.

Во-вторых, можно было воспринимать слово «пересечение» как обозначение действия. Тогда смысл текста заключался в том, что запрещалось выезжать на перекресток или пересекать проезжие части.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2017 г. № 1276 редакция данного пункта ПДД была изменена: теперь запрещается «выезжать на перекресток, пересечение проезжих частей или участка перекрестка, обозначенного разметкой 1.26, если впереди по пути следования образовался затор, который вынудит водителя остановиться, создав препятствие для движения транспортных средств в поперечном направлении, за исключением поворота направо или налево в случаях, установленных настоящими Правилами».

Таким образом, в настоящее время возможно только второе толкование, причем редакция п. 13.2 ПДД выглядит не очень удачно в плане грамматики, поскольку сочетаются глагол «выезжать» и существительное «пересечение».

Тем же Постановлением Правительства Российской Федерации в Приложение 1 к ПДД включен знак 1.35 «Участок перекрестка», обозначающий приближение к перекрестку, участок которого обозначен разметкой 1.26 и «на который запрещается выезжать» в рассматриваемом случае, а в Приложение 2 к ПДД включена упомянутая разметка 1.26 (цвет — желтый),

обозначающая участок перекрестка, «на который за-
прещается выезжать» в аналогичном случае, при-
чем она может применяться самостоятельно либо со-
вместно с дорожным знаком 1.35.

В связи с этим следует высказать следующие со-
ображения. В п. 13.2 ПДД речь идет о запрещении пе-
ресекать соответствующий участок перекрестка, а в
приложениях 1 и 2 к ПДД — выезжать на такой уча-
сток. Следовательно, протяженность запрещенного
пути по обозначенному участку в указанных ситуа-
циях различна.

Далее необходимо обратить внимание на наличие
в п. 5 ст. 18 Конвенции о дорожном движении (Вена,
1968 г.) нормы, предусматривающей, что «водитель не
должен выезжать на перекресток, если образовался
такой затор, что он, вероятно, будет вынужден оста-
новиться на перекрестке, создавая тем самым поме-
хи или препятствия для движения в поперечном на-
правлении».

Редакция п. 5 ст. 18 указанной Конвенции пред-
ставляется предпочтительной, поскольку под запре-
том находится сам факт выезда на перекресток при
наличии образовавшегося затора.

В результате последующие действия не имеют
большого значения, за исключением случая, когда их
совершение приводит к повышенной юридической
ответственности.

В этой связи уместно обратиться к ч. 1 ст. 12.13
Кодекса Российской Федерации об административ-
ных правонарушениях (далее — КоАП РФ), предус-
матривающей ответственность за выезд на перекре-
сток или пересечение проезжей части дороги в случае
образовавшегося затора, который вынудил водите-
ля остановиться, создав препятствие для движения
транспортных средств в поперечном направлении.

В данной диспозиции воспроизведена старая ре-
дакция п. 13.2 ПДД, что представляется абсолютно
логичным: сначала устанавливается запретительная
норма, затем — норма, предусматривающая юриди-
ческую ответственность за совершенное нарушение.

Рассмотрим, каким образом можно было бы оп-
тимизировать положения, содержащиеся в п. 13.2
ПДД, приложениях 1 и 2 к ПДД, а также в ст. 12.13
КоАП РФ.

Прежде всего следует учесть, что границы упо-
мянутого выше участка перекрестка ограничены не
воображаемыми линиями, как сформулировано в
определении термина «Перекресток», а вполне реаль-
ными линиями разметки 1.26.

На этом основании представляется разумным из-
менить содержание п. 13.2 ПДД, указав на то, что за-
прещается «выезжать на перекресток и пересекать
границы участка перекрестка, обозначенного раз-
меткой 1.26, если впереди по пути следования обра-
зовался затор», приводящий к соответствующим по-
следствиям.

Аналогичным образом в приложениях 1 и 2 к
ПДД следовало бы изменить формулировки при опи-
сании обозначений участка перекрестка, «границы
которого запрещается пересекать» в подобном слу-
чае.

Полагаем, что установленными в приложениях 1
и 2 к ПДД способами будут обозначаться те участки
перекрестков, которые имеют наиболее важное зна-
чение для организации бесперебойного дорожного
движения.

Поэтому было бы целесообразно, исключив из
диспозиции ч. 1 ст. 12.13 КоАП РФ упоминание о
«пересечении проезжей части дороги», одновремен-
но включить в ст. 12.13 КоАП РФ новую часть, пред-
усмотрев повышенную ответственность за «пересе-
чение границ участка перекрестка, обозначенного в
соответствии с Правилами».

Отметим, что для фиксации таких правонаруше-
ний можно будет активно использовать работающие
в автоматическом режиме специальные технические
средства, имеющие функции фото- и киносъемки,
видеозаписи, или средства фото- и киносъемки, ви-
деозаписи, предусмотренные в ст. 2.6¹ КоАП РФ.

9. Относительно недавно изменился и порядок
проезда перекрестков с круговым движением. Осо-
бой интерес представляет тот факт, что соответст-
вующее постановление Правительства Российской
Федерации было вскоре обжаловано: А. Лободин об-
ратился с иском заявлением в Верховный Суд Рос-
сийской Федерации (далее — ВС РФ).

По мнению заявителя, новая редакция ПДД про-
тиворечит основополагающим международным нор-
мативным документам, в том числе упомянутой ранее
Конвенции о дорожном движении. По итогам рас-
смотрения ВС РФ принял решение отказать в удов-
летворении иска.

В материалах средств массовой информации
обращено внимание на то, что ВС РФ согласил-
ся с позицией МВД России, согласно которой еди-
ный порядок проезда круговых перекрестков в Ев-
ропе отсутствует, а во Франции действует такой же
принцип, как и недавно введенный в Российской
Федерации. При этом в документе МВД России
сделана ссылка на старую версию международного до-
кумента, которая отличается от действующей редак-
ции².

Попробуем разобраться в сложившейся ситуа-
ции. Для начала отметим, что автору настоящей пу-
бликации, посетившему (будучи в командировках
или туристических поездках) большинство европей-
ских стран, включая Францию, довелось не только
изучать различные элементы организации дорожного
движения, но и тесно общаться с зарубежными кол-
легами в данной сфере деятельности.

Что касается перекрестков с круговым движе-
нием, то они в качестве альтернативы перекресткам со
светофорным регулированием встречаются в Европе
довольно часто в силу ряда причин.

К ним относятся следующие факторы: 1) обес-
печение непрерывности дорожного движения;
2) обеспечение снижения скорости при въезде на та-
кие перекрестки и движении по ним; 3) обеспечение
экономии материально-технических и финансовых
средств за счет отказа от установки и соответственно
эксплуатации светофорного оборудования.

При этом каких-либо отличий в организации
проезда данных перекрестков не наблюдалось. Сле-
дует подчеркнуть, что в странах Европейского Союза
(далее — ЕС) активно ратуют за унификацию поло-
жений, касающихся нормативных основ дорожного
движения, о чем свидетельствуют различные дирек-
тивы ЕС в указанной области.

² Подробнее см.: Буранов И. МВД не уступило главную дорогу
в Верховном суде. Правила проезда круговых перекрестков
признаны законными // Коммерсантъ. 2018. 1 марта.

На этом основании представляется возможным предположить, что упомянутая выше ссылка на Францию не является достаточно корректной.

Перейдем к сравнительно-правовому анализу ПДД и международных нормативных актов. Ранее по общему правилу на всех перекрестках равнозначных дорог водитель безрельсового транспортного средства был обязан уступить дорогу транспортным средствам, приближающимся справа (п. 13.11 ПДД). Это в полной мере соответствовало содержанию подп. «а» п. 4 ст. 18 Конвенции о дорожном движении.

С учетом установленного на дорогах правостороннего движения (п. 1.4 ПДД) на перекрестках с круговым движением предусмотрено движение «против часовой стрелки», поэтому водитель транспортного средства, находящегося на таком перекрестке, должен был уступить дорогу транспортному средству, выезжающему на него (основное правило, совпадающее с данным общим правилом).

Однако если перед перекрестком с круговым движением был установлен знак 4.3 «Круговое движение» в сочетании со знаком 2.4 «Уступите дорогу» или знаком 2.5 «Движение без остановки запрещено», водитель транспортного средства, находящегося на перекрестке, пользовался преимуществом перед выезжающими на такой перекресток транспортными средствами (п. 13.9 ПДД).

Важно указать на то, что данная норма полностью воспроизводила описание действия знака D, 3 «Обязательное круговое движение», включенное в Раздел D Приложения 1 к Конвенции о дорожных знаках и сигналах (Вена, 1968 г.), которая органично дополняет Конвенцию о дорожном движении. Отличие заключается только в наименовании знаков: знак B, 1 «Пересечение с главной дорогой» и знак B, 2 «Проезд без остановки запрещен».

Таким образом, в зависимости от конкретной дорожной инфраструктуры можно было устанавливать преимущество транспортных средств, которые выезжают на такой перекресток (по основному правилу), или транспортных средств, которые на нем находятся (путем использования соответствующих знаков приоритета).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 октября 2017 г. № 1300 в упомянутые пункты ПДД внесены изменения. Так, изложенная выше норма, содержавшаяся в п. 13.9 ПДД, признана утратившей силу, а в п. 13.11 ПДД предусмотрено исключение из общего правила, закрепленное в 13.11¹ ПДД.

Теперь в соответствии с п. 13.11¹ ПДД при въезде на перекресток, на котором организовано круговое движение и который обозначен знаком 4.3, водитель транспортного средства обязан уступить дорогу транспортным средствам, движущимся по такому перекрестку.

Таким образом, основное правило определения преимущества при проезде такого перекрестка изменилось в прямо противоположную сторону.

Более того, исходя из редакции п. 13.11¹ ПДД, можно сделать следующий вывод: знак 4.3 фактически выступает в роли знака приоритета, поскольку его наличие отменяет общее правило, которое, как и ранее, закреплено в п. 13.11 ПДД.

На наш взгляд, при этом возник пробел в отношении возможного изменения основного правила путем

установки знаков приоритета. Имеется в виду установка знака 2.1 «Главная дорога» перед перекрестком с круговым движением, а знака 2.4 «Уступите дорогу» — непосредственно на круге перекрестка для того, чтобы предусмотреть преимущество транспортных средств, выезжающих на этот перекресток с какого-нибудь направления, перед транспортными средствами, движущимися по нему.

В настоящее время представляется целесообразным следующее. Во-первых, следует проанализировать существующие схемы организации движения на перекрестках с круговым движением в целях достижения разумной унификации их проезда.

Во-вторых, нужно изменить расстановку соответствующих знаков приоритета, убрав их там, где установка согласно новому порядку проезда не требуется, и, наоборот, установив их там, где это теперь является необходимым.

Кроме того, по нашему мнению, следовало бы уточнить редакцию п. 13.11¹ ПДД путем дополнения текста упоминанием о возможном использовании конкретных знаков приоритета (по аналогии с предыдущей редакцией п. 13.9 ПДД) или хотя бы оговоркой о том, что речь идет о ситуациях, когда отсутствуют знаки приоритета.

Однако не следует забывать о главном: в любом случае остается принципиальное противоречие соответствующих текстов ПДД и Конвенции о дорожном движении совместно с Приложением 1 к Конвенции о дорожных знаках и сигналах.

Сложившееся положение вызывает серьезную озабоченность, поскольку нормативные установления данных международных нормативных актов служат основой для организации и осуществления дорожного движения во всех странах, являющихся ее Договаривающимися сторонами, включая Российскую Федерацию.

В этой связи уместно вспомнить о том, что лет 15 тому назад похожее предложение об использовании знака «Обязательное круговое движение» в качестве знака приоритета, предусматривающего преимущество транспортных средств, движущихся по перекрестку с круговым движением, несколько раз обсуждалось на заседаниях Рабочей группы по безопасности дорожного движения, образованной Комитетом по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии ООН.

Эту идею выдвинули представители Германии в рамках работы по подготовке пакета поправок в Конвенцию о дорожном движении и Конвенцию о дорожных знаках и сигналах, а также дополняющие их европейские соглашения, включая и Протокол о разметке дорог.

Данное предложение, которое рассматривалось в течение двух или трех сессий Рабочей группы по безопасности дорожного движения, в итоге было отвергнуто, причем не без активного участия автора настоящей статьи, являвшегося в ту пору заместителем председателя указанной Рабочей группы.

С учетом изложенного думается, что наилучшим решением возникшей проблемной ситуации было бы возвращение прежней редакции п. 13.9 и 13.11 ПДД с одновременным признанием утратившим силу п. 13.11¹ ПДД.

10. Как уже было отмечено, в ПДД имеется специальный раздел 18 (Приоритет маршрутных транс-

портных средств), включающий несколько пунктов. В п. 18.1 ПДД определено, что вне перекрестков, где трамвайные пути пересекают проезжую часть, трамвай имеет преимущество перед безрельсовыми транспортными средствами, кроме случаев выезда из депо.

Включение данной нормы, особенно с оговоркой, согласно которой у трамваев отсутствует преимущество перед безрельсовыми транспортными средствами при выезде из депо, именно в этот раздел ПДД вызывает недоумение по трем причинам.

Во-первых, указанный раздел посвящен приоритету маршрутных транспортных средств.

Во-вторых, помимо трамваев, относящихся к маршрутным транспортным средствам, имеются и другие разновидности их: например, трамваи, предназначенные для осуществления ремонтных работ или перевозки грузов.

В-третьих, в ПДД содержится целый ряд положений, определяющих преимущество любых трамваев перед безрельсовыми транспортными средствами (как на перекрестках, так и вне их).

Думается, что наиболее логичным было бы поступить следующим образом: 1) исключить п. 18.1 из раздела 18 ПДД; 2) перенести норму, содержащуюся в этом пункте, без оговорки в раздел 8 (Начало движения, маневрирование) ПДД; 3) указать в определении термина «Прилегающая территория» (п. 1.2 ПДД), что к этой территории относятся трамвайные депо.

В случае принятия данного предложения при выезде трамвая из депо приоритет всегда будет у движущихся по дороге безрельсовых транспортных средств в соответствии с п. 8.3 ПДД, предусматривающим выезд на дорогу с прилегающей территории.

11. Применительно к таким маршрутным транспортным средствам, как автобусы и троллейбусы (п. 1.2 ПДД), в п. 18.2 ПДД установлено, что на дорогах с полосой для маршрутных транспортных средств, обозначенных соответствующими знаками (знаки 5.11.1, 5.13.1, 5.13.2, 5.14), запрещаются движение и остановка других транспортных средств (за отдельными исключениями) на этой полосе.

По данному тексту имеются два замечания. Во-первых, исключение дано в скобках в следующей редакции: «за исключением школьных автобусов и транспортных средств, используемых в качестве легкового такси, а также велосипедистов — в случае, если полоса для маршрутных транспортных средств располагается справа».

Приведенная редакция вызывает неоднозначное толкование: не ясно, относится ли случай расположения упомянутой полосы справа только к велосипедистам или ко всем перечисленным участникам дорожного движения.

Этот вопрос имеет практическое значение, поскольку встречаются случаи, когда полоса для маршрутных транспортных средств располагается посередине проезжей части или слева.

С учетом того, что полоса для велосипедистов всегда располагается справа, представляется очевидным, что при аналогичном расположении полосы для маршрутных транспортных средств, по сути дела, играет для велосипедистов ту же роль.

Разумеется, подобное ограничение использования указанной полосы школьными автобусами и транспортными средствами, используемыми в качестве легкового такси, было бы весьма странным.

В целях уточнения редакции п. 18.2 ПДД предлагается разумным предложить следующую формулировку исключения: «за исключением школьных автобусов и транспортных средств, используемых в качестве легкового такси, а также велосипедистов, если полоса для маршрутных транспортных средств располагается справа».

Во-вторых, исходя из предназначения данной полосы, следовало бы указать, что допущенные на нее участники дорожного движения не должны создавать помехи маршрутным транспортным средствам, тем самым установив приоритет именно этих транспортных средств.

В данном пункте ПДД предусмотрено также, что если указанная полоса отделена от остальной проезжей части прерывистой линией разметки, то в таких местах другим транспортным средствам разрешается заезжать на нее при въезде на дорогу и для посадки и высадки пассажиров у правого края проезжей части при условии, что это не создает помех маршрутным транспортным средствам.

Таким образом, в п. 18.2 ПДД отсутствует и упоминание о том, что не должно быть создано помех школьным автобусам и транспортным средствам, используемым в качестве легковых такси (а также велосипедистам). Полагаем необходимым устранить имеющийся пробел.

Подобная «дискриминация» указанных участников дорожного движения имеет место и в п. 6.8 ПДД, в котором определено, что для регулирования движения маршрутных транспортных средств, движущихся по выделенной для них полосе, могут применяться светофоры одноцветной сигнализации с четырьмя круглыми сигналами бело-лунного цвета, расположенными в виде буквы «Т».

Очевидно, что при движении по полосе для маршрутных транспортных средств сигналами данных светофоров должны одновременно руководствоваться водители школьных автобусов и транспортных средств, используемых в качестве легковых такси, велосипедисты (при отсутствии специальных светофоров для них, предусмотренных в п. 6.5 ПДД), а также водители других транспортных средств в случаях, определенных в п. 18.2 ПДД, для чего требуется внесение соответствующих изменений в п. 6.8 ПДД.

Следует остановиться на одном вопросе, касающемся перевозки детей. Под школьным автобусом понимается специализированное транспортное средство (автобус), соответствующее требованиям к транспортным средствам для перевозки детей, установленным законодательством о техническом регулировании, и принадлежащее на праве собственности или на ином законном основании дошкольной образовательной или общеобразовательной организации (п. 1.2 ПДД). Отсюда вытекает важное значение наличия сведений о том, кто является собственником (владельцем) транспортного средства.

В соответствии с п. 8 Основных положений на таком транспортном средстве должны быть установлены опознавательные знаки «Перевозка детей».

Аналогичными опознавательными знаками должен быть обозначен автобус, осуществляющий организованную перевозку группы детей (п. 22.6 ПДД). Более того, с 1 июля 2018 г. согласно п. 3.4 ПДД на транспортных средствах, осуществляющих организо-

ванную перевозку группы детей, должны быть включены маячки желтого или оранжевого цвета.

Термин «Организованная перевозка группы детей» означает перевозку в автобусе, не относящемся к маршрутному транспортному средству, группы детей численностью 8 и более человек, осуществляемую без их родителей или иных законных представителей (п. 1.2 ПДД).

В соответствии с п. 22.6 ПДД при осуществлении такой перевозки следует руководствоваться ПДД и специальными правилами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. Речь идет о Правилах организованной перевозки группы детей автобусами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 г. № 1177.

Согласно п. 3 Правил организованной перевозки группы детей автобусами для осуществления данной перевозки используется автобус, который соответствует по назначению и конструкции техническим требованиям к перевозкам пассажиров, допущен в установленном порядке к участию в дорожном движении и оснащен в установленном порядке тахографом, а также аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS.

Отсюда вытекает вывод о том, что организованная перевозка группы детей может осуществляться как определенными школьными автобусами, так и иными автобусами, отвечающими соответствующим требованиям.

На этом основании представляется обоснованной постановка вопроса о том, чтобы разрешить движение и остановку на полосе для маршрутных транспортных средств автобусов, осуществляющих организованную перевозку группы детей, включив упоминание о них в п. 18.2 ПДД.

12. Обратим внимание на одно положение, носящее технический характер. В п. 19.6 ПДД установлено, что в населенных пунктах только водителям транспортных средств, оборудованных в установленном порядке проблесковыми маячками синего цвета и специальными звуковыми сигналами, разрешается пользоваться фарой-прожектором и фарой-искателем, причем при выполнении неотложного служебного задания.

Таким образом, получается, что в данных случаях достаточно самого факта наличия на транспортных средствах соответствующих устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, а их включение не является обязательным. Полагаем, что имеет место редакционная неточность, которую следует исправить.

13. Рассмотрим вопросы, связанные с буксировкой транспортных средств. В отношении буксировки на гибкой или жесткой сцепке запрещается перевозка людей в буксируемом автобусе, троллейбусе и в кузове буксируемого грузового автомобиля (п. 20.2 ПДД).

На наш взгляд, в данном пункте ПДД имеется пробел: не предусмотрен запрет на перевозку людей на буксируемом мотоцикле с боковым прицепом при буксировке на гибкой или жесткой сцепке.

Отметим, что в отличие от двухколесных мотоциклов без бокового прицепа сама буксировка таких мотоциклов разрешена (п. 20.4 ПДД). Думается, что указанный пробел следует устранить.

Применительно к перевозке людей в буксируемых транспортных средствах подобный запрет не

установлен. Однако предусмотрено общее ограничение, касающееся водителей, управляющих буксирующими транспортными средствами: они должны иметь право на управление транспортными средствами в течение двух и более лет (п. 20.2¹ ПДД).

Таким образом, отсутствует конкретизация того, какие транспортные средства имеются в виду при определении водительского стажа в данных случаях, что вызывает недоумение.

В этой связи следует проанализировать требования, предъявляемые к водителям отдельных транспортных средств, которые осуществляют перевозку людей.

Например, в соответствии с п. 22.1 ПДД перевозка людей в кузове грузового автомобиля должна осуществляться водителями, имеющими водительское удостоверение на право управления транспортным средством категории «С» или подкатегории «С1» в течение трех и более лет.

Если осуществляется такая перевозка людей в количестве более 8, но не более 16 человек, включая пассажиров в кабине, требуется также наличие в водительском удостоверении разрешающей отметки, подтверждающей наличие права управления транспортным средством категории «D» или подкатегории «D1», а в случае перевозки более 16 человек, включая пассажиров в кабине, — именно категории «D» (п. 22.1 ПДД).

Еще один пример. Согласно п. 22.2¹ ПДД перевозка людей на мотоцикле должна осуществляться водителем, имеющим водительское удостоверение на право управления транспортными средствами категории «A» или подкатегории «A1» в течение двух и более лет.

В данном пункте ПДД имеется и норма противоположного характера: перевозка людей на мопеде должна осуществляться водителем, имеющим водительское удостоверение на право управления транспортными средствами любой категории или подкатегории в течение двух и более лет.

Однако это положение органично вытекает из содержания п. 1 и 7 ст. 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», в котором определено, что водительское удостоверение, подтверждающее право на управление транспортными средствами любой из категорий или подкатегорий, подтверждает право на управление транспортными средствами категории «M», то есть мопедами (и легкими квадрициклами).

С учетом приведенных положений полагаем необходимым внести изменения в п. 20.2¹ ПДД, предусмотрев, что водители, управляющие буксирующими транспортными средствами, должны иметь право на управление транспортными средствами соответствующих категорий (подкатегорий) в течение двух и более лет.

В заключение подчеркнем, что совершенствование правового регулирования организации и осуществления дорожного движения отнюдь не исчерпывается устранением тех недостатков, которые явились предметом рассмотрения в настоящей статье.

Необходим системный подход к анализу положений, содержащихся как в ПДД и приложениях к ним, Основных положениях и приложении к ним, так и в основополагающих законодательных актах в рассматриваемой сфере.

К ним относятся упомянутый Федеральный закон «О безопасности дорожного движения», Федеральный закон 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», Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Нужно также иметь в виду законодательные акты, в которых установлена юридическая ответственность за совершенные нарушения в области дорожного движения: КоАП РФ и Уголовный кодекс Российской Федерации.

Не следует забывать и об основополагающих международных нормативных актах — Конвенции о дорожном движении (Вена, 1968 г.), Европейском соглашении, дополняющем Конвенцию о дорожном движении (Женева, 1971 г.), Конвенции о дорожных знаках и сиг-

налах (Вена, 1968 г.), Европейском соглашении, дополняющем Конвенцию о дорожных знаках и сигналах (Женева, 1971 г.), Протоколе о разметке дорог к Европейскому соглашению, дополняющему Конвенцию о дорожных знаках и сигналах (Женева, 1973 г.).

По нашему убеждению, именно гармонизация положений, содержащихся в указанных нормативных правовых актах различной юридической силы, позволит оптимизировать процессы организации и осуществления дорожного движения в целях обеспечения его безопасности и бесперебойности.

Литература

1. Буранов И. МВД не уступило главную дорогу в Верховном суде. Правила проезда круговых перекрестков признаны законными / И. Буранов // Коммерсантъ. 2018. 1 марта.
2. Якимов А.Ю. Правовое регулирование статусов отдельных разновидностей транспортных средств, участвующих в дорожном движении, и основные направления его оптимизации / А.Ю. Якимов // Безопасность дорожного движения : сборник научных трудов. Выпуск 15. М. : ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2016. С. 22–34.

О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм

Стахов Александр Иванович,

заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой,

заведующий отделом административно-правовых исследований

Российского государственного университета правосудия,

доктор юридических наук, профессор,

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

В статье проводится анализ ключевых позиций советских конституций и Конституции Российской Федерации, под воздействием которых сформировалось отечественное административное право. Систематизированы положения Конституции РФ, оказывающие решающее регулирующее воздействие на современную систему административных правоотношений, раскрыты особенности их содержания. Обозначен ряд наиболее существенных современных проблем административно-правового регулирования, сформировавшихся под воздействием норм Конституции РФ, которые могут быть разрешены лишь при условии коренного пересмотра теории советского административного права. Обозначены пути разрешения данных проблем.

Ключевые слова: советские конституции, Конституция Российской Федерации, административное право, предмет административного права, административное законодательство, административно-процессуальное законодательство, органы государственного управления, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, публичная администрация, административно-публичные органы, административно-процедурная регламентация, административные процесс, административные производства.

On the Need to Change the National Administrative Law Paradigm under the Influence of Constitutional Provisions

Stakhov Aleksandr I.

Head of the N.G. Salischeva Department of Administrative Law and Procedure

Head of the Department of Administrative Law Research of the Russian State University of Justice

Doctor of Law, Professor

The article analyzes the key positions of the Soviet Constitution and the Constitution of the Russian Federation, under the influence of which the domestic administrative law was formed. The article systematizes the provisions of the Constitution of the Russian Federation, which have a decisive regulatory impact on the modern system of administrative relations, reveals the peculiarities of their content. A number of the most significant modern problems of administrative and legal regulation, formed under the influence of the norms of the Constitution of the Russian Federation, which can be resolved only under the condition of a fundamental review of the theory of Soviet administrative law. The ways of solving these problems are indicated.

Keywords: Soviet constitutions, the Constitution of the Russian Federation, administrative law, the subject of administrative law, administrative law, administrative procedural law, public administration bodies, executive authorities, local governments, public administration, administrative and public authorities, administrative procedural regulation, administrative process, administrative proceedings.

В текущем году исполняется двадцать пять лет Конституции Российской Федерации, которая пришла на смену конституциям советской эпохи, и поэтому есть повод к оценке результатов воздействия конституционных норм на современную систему общественных отношений, регулируемых отечественным административным правом.

В советский период исторического развития Российского государства административное право рассматривалось в учебной литературе как «совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, то есть исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления»¹.

В положениях советских конституций (Конституции РСФСР 1918, 1925, 1937, 1978 годов) органы государственного управления выделялись в особую группу государственных органов, отделенную от высшего органа государственной власти, в качестве которого признавался Верховный Совет РСФСР и Президиум Верховного Совета РСФСР². При этом органы государственного управления подразделялись на органы общего управления делами государством (Совет народных комиссаров³, Совет Министров⁴), правомочные решать все вопросы государственного управления, и органы, создаваемые для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления (народные комиссариаты⁵, министерства⁶).

Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах признавались соответствующие Советы народных депутатов, на которые возлагалось решение всех вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета. В пределах предоставленных конституционных полномочий Советы народных депутатов формировали исполнительные комитеты для руководства государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, которые осуществляли такую деятельность на основе решений избравших их Советов и вышестоящих органов государственной власти и управления⁷.

Важно подчеркнуть, что обозначенная система органов государственного управления функционировала в условиях отрицания частной собственности⁸, доминанты государственной и колхозно-кооперативной (социалистической) собственности⁹. Конституционно-правовыми приоритетами государственного управления признавались: обеспечение общественного порядка, защита интересов государства, охрана прав граждан¹⁰.

Устанавливая исходные начала нормативного правового регулирования в сфере государственного управления, конституции советского периода из системы отечественного законодательства выделяли законодательство о труде, законодательство о судостроительстве и судопроизводстве, гражданский, уголовный и исправительно-трудовой кодекс, но существование законодательства о государственном управлении или административного законодательства не признавали. В этой связи не представляется возможным установить конституционную связь советского административного права с коррелирующим отраслевым законодательством, хотя такая правовая связь является характерной для большинства самостоятельных отраслей отечественной системы права.

При описанном состоянии советского конституционно-правового регулирования в учебной литературе подчеркивалось, что нормы административного права определяют порядок создания, реорганизации и упразднения органов государственного управления, а также предпрятий, организаций и учреждений и их взаимоотношения с органами управления. Кроме того, отмечалось, что нормы административного права определяют многие права граждан, связанные с государственной службой, а также многие правила поведения граждан, организаций и должностных лиц (например, правила торговли, охраны окружающей среды, санитарные правила и др.)¹¹.

Примечательно, что теоретические подходы к пониманию советского административного права во многом сохраняются до настоящего времени в научной и учебной отечественной литературе. По меткому выражению А.Б. Зеленцова, заслуживающему поддержки, «многие административно-правовые парадигмы, сформировавшиеся и утвердившиеся в советскую эпоху, превратились в устойчивые стереотипы, которые продолжают в той или иной форме влиять на современное административное правовое понимание. Эти стереотипы суть частные проявления общей парадигмы теории административного права, которая строится на абсолютизации отдельных функ-

¹ См., напр.: Советское административное право. Государственное управление и административное право / ред. кол. Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М., 1978. С. 60–70; Советское административное право: учебник / под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. М., 1988. С. 6.

² См., например, ст. 104, 113 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой ВС РСФСР 12.04.1978.

³ См., например, главу 8 Конституции (Основного Закона) РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918.

⁴ См. ст. 122 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой ВС РСФСР 12.04.1978.

⁵ См., например, главу 3 Конституции (Основного Закона) РСФСР, утв. Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925, ст. 51–55 Конституции (Основного Закона) РСФСР, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937.

⁶ См., например, главу 3 Конституции (Основного Закона) РСФСР, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937.

⁷ См., например, главу 18 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, принятой ВС РСФСР 12.04.1978.

⁸ См. главу вторую Конституции (Основного Закона) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятой V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918.

⁹ См. ст. 4, 5 Конституции (Основного Закона) Российской Социалистической Федеративной Социалистической Республики, утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937.

¹⁰ См., например, ст. 4, 10.

¹¹ См., напр.: Советское административное право. Государственное управление и административное право / ред. кол. Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М., 1978. С. 96–97; Советское административное право: учебник / под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. М., 1988. С. 6–7.

ций этого права, характеризующих его социальное предназначение»¹².

Так, например, Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров считают, что «назначение административного права заключается в регулировании особой группы общественных отношений — управленческих отношений, возникающих, развивающихся и прекращающихся в сфере реализации исполнительной власти, государственного управления во всем комплексе экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности»¹³. С точки зрения Ю.Н. Старилова, предметом административного права являются «разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами»¹⁴.

Между тем под воздействием целого ряда норм Конституции Российской Федерации, которая 12 декабря 1993 года пришла на смену конституциям советской эпохи, сформировалась принципиально новая система общественных отношений, регулируемых административным правом.

В этой связи представляется безусловно верным суждение П.И. Кононова о том, что «традиционное понимание административного права как исключительно права государственного управления, права господства управляющих субъектов над управляемыми в условиях юридического неравенства последних, применительно к современному состоянию основанных на положениях действующей Конституции Российской Федерации взаимоотношений государства и общества неприемлемо»¹⁵.

В целях системной оценки результатов двадцатипятилетнего воздействия Конституции Российской Федерации предлагается сделать акцент на конституционных нормах, оказывающих наибольшее решающее регулирующее воздействие на современную систему административных правоотношений, подразделив их по функциональному признаку на три группы.

Первую группу норм составляют положения статей 10, 12, 72, 76, 110, 118, 130, 131, 132 Конституции РФ, а также статьи 1, 4 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», на основании которых из системы государственных органов выделены органы исполнительной власти, осуществляющие функции по обеспечению исполнения иными участниками административных и других публичных правоотношений норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных правовых актов Россий-

ской Федерации, а также норм конституций (уставов) и иных правовых актов субъектов Российской Федерации самостоятельно (обособленно) от законодательных и судебных органов, но во взаимосвязи с органами местного самоуправления в порядке, установленном административным и административно-процессуальным законодательством.

Стоит пояснить, что статья 10 Конституции РФ разделяет государственную власть на законодательную, исполнительную и судебную таким образом, что органы законодательной власти, органы исполнительной власти, органы судебной власти признаются самостоятельными и при этом главы 4–8 Конституции РФ не устанавливают каких-либо предпосылок для создания в Российской Федерации системы органов государственного управления, а также возможность возложения функций государственного управления на органы судебной власти. В условиях конституционного разделения государственной власти предназначение законодательных органов в Российской Федерации является очевидным — издание федеральных законов и законов субъектов РФ на основании ст. 76 Конституции РФ, а органы судебной власти (суды) в соответствии с положениями ст. 118 Конституции РФ призваны осуществлять правосудие посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Из анализа положений ст. 10 Конституции РФ и статей 1, 4 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а также положений Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в которых детализированы и конкретизированы данные конституционные установления, можно сделать вывод, что *исполнительная власть на всей территории Российской Федерации призвана самостоятельно от законодательной и судебной власти обеспечивать исполнение другими участниками административных и иных публичных правоотношений норм Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, иных правовых актов Российской Федерации, принятых на основании и в соответствии с федеральными законами, а также норм законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых на основании и в соответствии с такими законами* (далее — деятельность по обеспечению исполнения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ).

Если соотнести деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ с разграничением предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ, которое проведено в статьях 71 и 72 Конституции РФ, то можно прийти к выводу, что административно-правовой фундамент данной деятельности органов исполнительной власти составляет административное и административно-процессуальное законодательство, отнесенное к совместному ведению

¹² Зеленцов А.Б. КАС РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 30.

¹³ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма-Инфра-М, 2011. С. 18.

¹⁴ Общее административное право: учебник. В 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 77.

¹⁵ Кононов П.И. О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 68.

Российской Федерации и субъектов РФ ч. «к» ст. 72 Конституции РФ.

Важно отметить, что на основании положений ст. 12, 130, 131 Конституции РФ из системы органов государственной власти выделены органы местного самоуправления, создаваемые на территориях городских и сельских поселений, других территорий с учетом исторических и иных местных традиций, и признает самостоятельность функционирования данных органов по вопросам местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Необходимо подчеркнуть, что на основании ч. 2 ст. 132 Конституции РФ современные органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Очевидно, что в условиях действия обозначенных конституционных положений перед органами исполнительной власти возникает необходимость административно-правового взаимодействия с органами местного самоуправления в рамках государственных (по сути, административных) полномочий данных органов, нацеленных на обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ и поэтому реализуемых в порядке, установленном административным и административно-процессуальным законодательством.

Вторую группу конституционных норм, оказывающих решающее воздействие на современную систему административных правоотношений, можно выделить, проанализировав положения статей 2, 18, 55, 56 Конституции РФ. Данные нормы, с одной стороны, признают организационную и функциональную самостоятельность органов исполнительной власти от законодательных и судебных органов. С другой стороны, провозглашают приоритет прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в сфере деятельности органов исполнительной власти.

Необходимо подчеркнуть, что статья 2 Конституции РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, возлагает на государство обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а статья 18 Конституции РФ признает, что смысл, содержание и применение законов в деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (в том числе, очевидно, деятельности данных органов по обеспечению исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ) определяют права и свободы человека и гражданина. При этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь в тех целях, которые определены статьями 55 и 56 Конституции РФ.

В условиях регулирующего воздействия обозначенных норм Конституции РФ в качестве основного вектора направленности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению исполнения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ предлагается признать достижение баланса (равновесия) прав и законных интересов человека и гражданина (частных прав, законных интересов) с правами и законными интересами публичных образований

(Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований).

И наконец, третья группа конституционных норм, оказывающих решающее воздействие на современную систему административных правоотношений — положения статей 34, 35, 36, 37 Конституции РФ, которые обуславливают необходимость процедурной регламентации дискреционных административных полномочий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, которые ущемляют либо ограничивают права, свободы и законные интересы граждан (физических лиц), а также их объединений (организаций), осуществляющих экономическую деятельность.

Конституционные нормы, выделенные в третью группу, по сути, предоставляют каждому физическому лицу, вступающему в административные и иные публичные правоотношения с органами исполнительной власти или органами местного самоуправления, права и свободы, необходимые для осуществления данным лицом единолично либо совместно с другими лицами предпринимательской и иных видов экономической деятельности, а именно: право частной собственности, в том числе право иметь в частной собственности землю, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами; право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Каждый гражданин, участвующий в административных и иных публичных правоотношениях с органами исполнительной власти или органами местного самоуправления, реализует обозначенные выше конституционные права и свободы под непосредственным либо косвенным контролем и надзором данных органов, пределы и порядок осуществления такого рода контроля и надзора определяют нормы административного и административно-процессуального законодательства¹⁶.

При достигнутом уровне конституционно-правового и административно-правового регулирования экономических прав и свобод граждан объективно возникает необходимость в процедурной регламентации дискреционных контрольно-надзорных и иных административно-охранительных полномочий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, которая должна быть нацелена на снижение излишнего вмешательства данных органов и должностных лиц в деятельность граждан (физических лиц) и их объединений (организаций), осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также снижение чрезмерного административно-правового принуждения, применяемого в отношении данных субъектов административного права.

Обобщая изложенное, отметим, что в результате комплексного воздействия сгруппированных

¹⁶ См., например, ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

норм Конституции Российской Федерации «управленческая» направленность административного права, характерная для советской эпохи, утратила свою актуальность. Возникли современные проблемы административно-правового регулирования, которые нельзя успешно разрешить без коренного пересмотра парадигмы теории советского административного права через «призму» положений Конституции Российской Федерации. Остановимся на отдельных, наиболее существенных проблемах такого рода и обозначим возможные пути в их преодолении.

Во-первых, под воздействием норм Конституции РФ содержание регулятивной функции современного административного права сводится к обеспечению интеграции (установлению взаимосвязи, согласованности) публичных и частных прав, законных интересов. Содержанием охранительной функции административного права становится обеспечение защищенности (охраны и защиты) публичных и частных прав, законных интересов. Благодаря такому содержанию функций административного права современная система общественных отношений, регулируемых данной отраслью права, приобрела по сравнению с советским периодом более сложную структуру, многоаспектное содержание и расширила свои границы. Соответственно, требуется разработка новых научно-практических подходов к пониманию предмета и системы современного административного права России.

С одной стороны, представляется неизбежным установление взаимосвязи предмета административного права с деятельностью как органов исполнительной власти, так и органов местного самоуправления, вступающих в административные правоотношения от имени публичных образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований). Сделав акцент на обязательных участниках административных правоотношений, предлагается органы исполнительной власти и органы местного самоуправления называть в обобщенном виде публичной администрацией, а совокупность административных правоотношений, складывающихся с обязательным участием данных органов — сферой публичного администрирования.

С другой стороны, в условиях активно развивающейся системы общественных отношений частной собственности нормы административного права все в большем объеме регулируют сферу публично-взаимодействия граждан и организаций. Данную социальную сферу образует совокупность однородных общественных отношений, которые складываются с участием физических лиц и организаций без непосредственного участия публичной администрации, но под ее контролем и надзором, которая в учебной литературе называется «сферой публичного взаимодействия физических лиц и (или) организаций»¹⁷.

Под воздействием норм административного законодательства, сформировавшегося на основе положений Конституции РФ, в структуре предмета современного административного права образовались обособленные сферы общественных отношений, которые определяют особенности структуры и содержания административно-распорядительной и админи-

стративно-охранительной деятельности государства, осуществляемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Такого рода сферы административных правоотношений предлагается называть функциональными сферами административно-правового регулирования. Анализируя сформировавшееся в России административное законодательство, предлагается в структуре административно-распорядительной деятельности государства выделить четыре функциональные сферы административно-правового регулирования: 1) административного нормотворчества¹⁸, 2) административного правопредоставления¹⁹, 3) административного обязывания²⁰, 4) административного стимулирования²¹. Кроме того, такой анализ позволяет выделить в структуре административно-охранительной деятельности государства следующие сферы: 1) административного санкционирования²², 2) предупреждения, выявления и пресечения административных и иных правонарушений, влекущих возникновение административных правоотношений²³, 3) разрешения административных споров²⁴, 4) принудительного исполнения публичных обязанностей²⁵, 5) предупреждения, выявления и нейтрализации чрезвычайных и иных административно-правовых казусов — общественно опасных ситуаций техногенного, природного, иного рода, влекущих возникновение административных правоотношений²⁶. Субъектные и функциональные сферы, вы-

¹⁸ См., например, ст. 24 ФКЗ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

¹⁹ См., напр.: ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», ФЗ от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и др.

²⁰ См., напр.: ФЗ от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и др.

²¹ См., напр.: ФЗ от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

²² См., напр.: ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др.

²³ См., напр.: КоАП РФ, НК РФ, ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и др.

²⁴ См., напр.: ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

²⁵ См., напр.: ФЗ от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

²⁶ См., напр.: ФЗ от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ФЗ от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ФЗ от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и др.

¹⁷ См., напр.: Административное право России. В 2 ч. Ч. 1 / А.И. Стахов, П.И. Кононов. М., 2017. С. 19–20.

членяемые в структуре предмета административного права, могут служить ориентирами для разработки системы современного административного права, гармонизированной с системой административно-процессуального права, выделяемых в учебной литературе в качестве самостоятельных отраслей системы права в соответствии с ч. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации²⁷.

Во-вторых, важно отметить, что на основании ч. «к» ст. 72 Конституции РФ отечественное административное законодательство формируется во взаимосвязи с массивом административно-процессуального законодательства, который продолжает стремительно развиваться при отсутствии научно обоснованной концепции его систематизации. В этой связи требуется разработка дифференцированного научно-практического подхода к пониманию административного права и административно-процессуального права, позволяющего раскрыть границы, структуру, особенности содержания и взаимосвязь административного законодательства и административно-процессуального законодательства.

В-третьих, ввиду развития взаимосвязи административного и административно-процессуального законодательства, установленной Конституцией РФ, насущно необходима индивидуализация административно-правового статуса физического лица и организации, а также их административных представителей, нацеленная на разработку Единого классификатора административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций. В таком классификаторе административных дел сегодня особенно нуждается административное судопроизводство, которое развивается в России в условиях неопределенности перечня административных дел данной категории, рассматриваемых судами на основании ст. 1 КАС РФ.

В-четвертых, система органов исполнительной власти, а также система органов местного самоуправления, сформировавшиеся на основе положений Конституции РФ, насущно требуют разработки научно обоснованных подходов к комплексной оценке административно-правовых функций, методов и форм, реализуемых данными органами во взаимодействии как непосредственно, так и через специализированные организации, а также физических лиц, наделяемых административно-публичными полномочиями. Данная проблема может быть решена посредством разработки и принятия Федерального закона «О системе федеральных органов исполнительной власти» на основании и в соответствии с ч. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, в котором должен быть сделан акцент на поставленной проблеме.

В-пятых, административно-процессуальное регулирование общественных отношений в России в условиях действия норм Конституции РФ приобрело комплексный характер, поскольку охватывает сферы

исполнительной власти, судебной власти, местного самоуправления, но при этом данное регулирование достигло различного уровня кодификации. Сегодня в большей степени кодифицировано административно-процессуальное регулирование в сфере судебной власти. В данной сфере средствами административно-процессуального регулирования являются КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ. В отдельных сферах исполнительной власти и местного самоуправления административно-процессуальное регулирование общественных отношений достигло достаточно высокого уровня систематизации (например, сфера контрольно-надзорной деятельности, сфера административного санкционирования, в том числе лицензионно-разрешительная сфера и сфера государственной регистрации). Массивы административно-процессуального законодательства, сформировавшиеся в таких сферах, по сути, готовы к кодификации. Обозначенная проблема может быть решена лишь на основе интегративного, комплексного понимания административного процесса (исполнительного и судебного) посредством разработки и принятия Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации», коррелирующего с положениями КАС РФ. Следующим этапом могут стать системообразующие федеральные административно-процессуальные законы: «Об административном контрольно-надзорном производстве», «Об административном санкционировании в Российской Федерации», «О лицензионно-разрешительном производстве» и др.

Литература

1. Административное право России : учебник для академического бакалавриата. В 2 ч. / А.И. Стахов, П.И. Кононов. 3-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2018. 402 с.
2. Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М. : Юрайт, 2016. 340 с.
3. Советское административное право : учебник / под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. М. : Юридическая литература, 1988. 319 с.
4. Советское административное право. Государственное управление и административное право / ред. кол. Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М. : Юридическая литература, 1978. 358 с.

ПОДПИСКА ПО РОССИИ:

**Каталог «Роспечать» —
инд. 84287, 70421;**

**«Объединенный каталог» —
инд. 11162;**

**«Каталог российской прессы» —
12426.**

²⁷ См., напр.: Административное право России : учебник для академического бакалавриата. В 2 ч. / А.И. Стахов, П.И. Кононов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 16–24 ; Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М., 2016. С. 100–168.

Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России

Шевцов Александр Валерьевич,

профессор кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений

Академии управления МВД России,

кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8

E-mail: Shevtsov72@yandex.ru

Для всестороннего раскрытия концепции административно-юрисдикционной деятельности полиции МВД России представляется важным исследование административно-правового статуса должностных лиц соответствующего федерального органа исполнительной власти, которые наделены административно-процессуальными полномочиями по осуществлению юрисдикционных и процедурных производств, составляющих структуру административного процесса. Автором делается вывод о том, что совершенствование деятельности должностных лиц полиции МВД России, связанной с реализацией различных административно-процессуальных полномочий, может обеспечиваться не только оптимизацией действующего законодательства об административных правонарушениях, но и путем кодификации административно-процессуальных норм, применяемых при осуществлении производства по жалобам, дисциплинарного, а также административно-процедурного производства.

Ключевые слова: административный процесс, административно-юрисдикционные производства, административные процедуры, административно-правовой статус, концепция административно-юрисдикционной деятельности полиции МВД России.

The Legal Status of the Subjects of Exercising of Jurisdictional and Procedural Proceedings Belonging to the Administrative Procedure Structure of Police of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Shevtsov Aleksandr V.

Professor of the Department of Management of Operations of Subdivisions Securing Public Order Maintenance of the Centre for Command and Staff Exercises of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Police Colonel

For comprehensive disclosure of the concept of administrative and jurisdictional activity of the police of the Ministry of internal Affairs of Russia it is important to study the administrative and legal status of officials of the relevant Federal Executive authority, which are vested with administrative and procedural powers to implement jurisdictional and procedural proceedings constituting the structure of the administrative process. The author concludes that the improvement of the activities of the police officers of the Ministry of internal Affairs of Russia related to the implementation of various administrative procedural powers can be ensured not only by optimizing the current legislation on administrative offences, but also by codifying the administrative procedural rules used in the implementation of the complaints proceedings, disciplinary, as well as administrative procedural proceedings.

Keywords: administrative process, administrative-jurisdictional proceedings, administrative-legal status, administrative-jurisdictional activity concept of the police of the Ministry of internal Affairs of Russia.

Перспективная концепция административно-юрисдикционной деятельности полиции МВД России предполагает создание правовых и организационных условий для успешного выполнения должностными лицами указанного федерального органа исполнительной власти (далее — ФОИВ) и его территориальных органов широкого спектра разнообразных административно-процессуальных полномочий. При этом очень важно отметить то, что современные административно-процессуальные полномочия должностных лиц полиции МВД России не ограничиваются только лишь сферой производства по делам об административных правонарушениях.

Реализуемые сотрудниками полиции административно-процессуальные нормы содержатся в законодательстве, устанавливающем порядок наложения, исполнения и обжалования дисциплинарных

взысканий¹, рассмотрения обращений граждан², подачи административного иска об установлении административных ограничений в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы³ (далее —

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) Ч. 3 Ст. 47 // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020 (далее — закон «О службе в ОВД»); О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 07.04.2017). Глава 6, глава 8 // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5808 (далее — «Дисциплинарный устав ОВД»).

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060 (далее — закон «О порядке рассмотрения обращений граждан»).

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017). Глава 29 // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

МЛС). Помимо этого, закономерно будет предположить, что рассматриваемые процессуальные нормы содержатся также в огромном количестве законов и подзаконных актов, регламентирующих порядок осуществления административных процедур, связанных с выполнением возложенных на полицию государственных функций, в том числе в форме предоставления государственных услуг.

Представления о структуре и содержании административно-процессуальной деятельности ФОИВ формируются на протяжении уже довольно длительного времени. Ретроспективный анализ имеющихся научных взглядов на этот вопрос позволил выбрать наиболее универсальную исследовательскую модель, основанную на классической теоретической конструкции «*производства — внутри единого административного процесса*», которая изначально была предложена профессором В.Д. Сорокиным⁴.

Особенность этой конструкции состоит в том, что она исключает альтернативное логическое представление о структуре административного процесса «*процесс — внутри процесса*», отождествляющее различные дробные процессы с соответствующими видами административно-процессуальной деятельности. Такого теоретического представления придерживаются многие ученые, исследующие административно-юрисдикционный процесс⁵.

Выбор исследовательской модели обусловлен типологизацией административно-процессуальных отношений, для которых характерны процедурные либо юрисдикционные и судебные способы разрешения административных дел. Применение первого из перечисленных способов относится к делам, не содержащим какого-либо спора о праве, тогда как второй и третий способы, напротив, предполагают разрешение административных дел, возбуждаемых исключительно при наличии имеющегося правового конфликта. Совокупность же разнородных административно-процессуальных отношений, по мнению многих ученых, и составляет административный процесс.

Признавая дробные конструкции процессов, следует отметить, что современные административно-процессуальные полномочия должностных лиц ФОИВ более объективно отражает теоретическая модель авторской «Объединенной концепции системы административного процесса», предложенной профессором М.А. Лапиной⁶.

Эта модель в полной мере транслирует идеи, высказанные профессором Н.Г. Салищевой, относительно того, что административно-юрисдикционная деятельность, проявляющаяся во внесудебном применении мер административного принуждения и разрешении административных споров, наряду с ад-

министративными процедурами входит структуру административного процесса⁷.

В итоге современная теоретическая конструкция административного процесса полиции МВД России включает:

а) три основных административно-юрисдикционных производства (по делам об административных правонарушениях, по жалобам и дисциплинарное);

б) административные процедуры разрешения не содержащих спора о праве индивидуальных административных дел в области публичного управления сферой внутренних дел;

в) административно-исковое производство по административным делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из МЛС, реализуемое в порядке административного судопроизводства⁸.

Для того чтобы наметить наиболее перспективные пути совершенствования деятельности, связанной с реализацией вышеуказанных административно-процессуальных полномочий, необходимо детально исследовать содержание административно-правового статуса (далее — АПС) сотрудников полиции МВД России, осуществляющих вышеуказанные административные производства и административные процедуры.

Именно поэтому, помимо приемлемой теоретической конструкции административного процесса, необходимо обосновать еще одну исследовательскую модель, отражающую внутреннюю структуру АПС должностного лица полиции МВД России. Она должна наиболее объективно отражать правовое состояние наделенного административно-процессуальными полномочиями участника общественных отношений, характеризующееся комплексом его юридических обязанностей и прав⁹.

Осмысливая содержание АПС субъекта правоотношений, осуществляющего широкий спектр исследуемых административно-процессуальных полномочий, необходимо отметить, что мнение большинства ученых сводится к тому, что АПС объединяет в себе целевые, организационные (функциональные), компетенционные, оценочные и иные правоустановления. По сути, речь идет о конструкции структуры правового статуса государственного органа, точнее соответствующей ему модели АПС должностного лица, впервые предложенной профессором А.Ю. Якимовым¹⁰.

Такая блоковая система вовсе не является единственной и универсальной. Ключевым отличием АПС административного органа от АПС гражданина ученые называют повышенную необходимость в за-

⁴ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. С. 28–29.

⁵ Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 10, 19, 194; Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М, 2012. С. 23.

⁶ Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. М.: Финансовый университет, 2013. С. 39–40.

⁷ Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / отв. ред. А.Е. Лунев. М.: Наука, 1970. С. 148; Салищева Н.Г. Избранное. М.: РАП, 2011. С. 471–472.

⁸ Более подробно см.: Шевцов А.В. К вопросу о месте административной юрисдикции полиции МВД России и административной юстиции в системе единого административного процесса органов государственной власти Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 24–28.

⁹ Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 44.

¹⁰ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М.: Проспект, 1999. С. 32–34.

щите прав и законных интересов последнего¹¹. При чем современный взгляд на эволюцию теории административного процесса позволяет говорить об императивности этого суждения¹².

В итоге профессором Н.Ю. Хаманевой предложена теоретическая конструкция АПС, учитывающая индивидуальную или коллективную принадлежность субъекта правоотношений¹³. В частности, к структурным блокам конструкции АПС индивидуально-го субъекта правоотношений (сотрудника полиции МВД России) относятся: *административная правосубъектность; обязанности; права; гарантии*.

Выбрав оптимальные исследовательские модели теоретических конструкций административного процесса и АПС, проанализируем правовое положение сотрудников полиции МВД России, осуществляющих административные производства и административные процедуры.

По мнению, высказанному В.В. Митрохиным, АПС обозначенных субъектов «носит отраслевой характер»¹⁴. Следовательно, такой статус может отражать как общеправовые, служебные (особенные), так и интересующие нас административно-процессуальные (специальные) особенности должностного лица полиции МВД России. Это обстоятельство необходимо учитывать при использовании взятой за основу модели АПС профессора Н.Ю. Хаманевой, которая содержит 4 основных блока: *блок административной правосубъектности; блок обязанностей (включая установленные в форме ограничения и запретов); блок прав; блок гарантий*.

Блок административной правосубъектности закрепляет за сотрудником полиции возможность быть субъектом административно-правовых отношений в области публичного управления сферой внутренних дел государства. Правосубъектность имеет место в период службы в органах внутренних дел (далее — ОВД), одновременно предопределяя способность должностного лица полиции реализовывать предусмотренные законом административно-процессуальные полномочия при осуществлении различных административных производств (административно-юрисдикционного или административно-искового характера), а также широкого спектра административных процедур.

Блок обязанностей (включая установленные в форме ограничений и запретов) закрепляет за должностным лицом полиции обусловленную объективным правом меру должного поведения в воз-

никающих административно-процессуальных правоотношениях.

Законодательством, устанавливающим условия прохождения службы в ОВД, полномочия полиции МВД России, а также порядок рассмотрения обращений граждан, к обязанностям соответствующих должностных лиц отнесена регистрация и проверка обращений граждан, в том числе содержащих основания для возбуждения производства по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам либо дисциплинарного производства. Так, обязанность осуществлять административно-процессуальные полномочия, связанные с рассмотрением обращений граждан и организаций, включена в ст. 12 Закона «О службе в ОВД» (ч. 1 п. 17). Обязательность административно-процессуального рассмотрения жалоб, содержащих просьбу о восстановлении или защите нарушенных законных интересов и прав, содержится в ст. 9 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» (ч. 1).

Обязанности должностных лиц, осуществляющих производство в соответствии с положениями главы 6 Дисциплинарного устава ОВД, касаются не только наложения взыскания за дисциплинарный проступок или предупреждения о недопустимости его совершения (п. 38). Во многих случаях они фактически определяются безусловностью исполнения таких административно-процессуальных действий, как истребование письменного объяснения нарушителя (п. 37), трехдневный срок реализации ходатайства о наложении дисциплинарного наказания (п. 42), принятие во внимание результатов медицинского освидетельствования или показаний двух свидетелей нарушения, связанного с пребыванием на службе в состоянии опьянения (п. 49).

Обязанности должностных лиц ОВД в сфере производства по делам об административных правонарушениях очень четко урегулированы КоАП РФ. Наряду с этим следует остановиться и на «непроцессуальных обязанностях», содержащихся в ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», имеющих непосредственное отношение к административно-процессуальной деятельности. Незамедлительное прибытие на место совершения административного правонарушения в необходимых случаях должно обеспечивать пресечение противоправного деяния, а также обязательное документирование его обстоятельств наряду с обеспечением сохранности следов происшествия (п. 2). Оказание первой помощи пострадавшим (п. 3), выявление причин и условий правонарушений в целях их устранения (п. 4), проведение экспертиз (п. 18), исполнение судебных решений о производстве иных административно-процессуальных действий (п. 9) являются неотъемлемой частью данного вида административно-юрисдикционной деятельности (п. 11). К этой же сфере следует отнести и обязанности должностных лиц полиции, связанные с исполнением таких административных наказаний, как административный арест и лишение специального права управления транспортным средством (п. 14). Кроме того, законом предусмотрена прямая обязанность любого сотрудника полиции пресекать административные правонарушения независимо от занимаемой должности, места нахождения и времени суток (ч. 2 ст. 27).

¹¹ Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М.: Академический правовой университет, 2001. С. 1.

¹² Штатина М.А. Эволюция теории административного процесса в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 19–24.

¹³ См.: Хаманева Н.Ю. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации / отв. ред. М.М. Славин. М.: Издательство ИГиП РАН, 2000. С. 57–59; Альхименко В.В. и др. Административное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Проспект (ТК Велби), 2011. С. 117.

¹⁴ Митрохин В.В. Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 594–602.

Процессуальные полномочия в рамках административно-искового производства предусматривают реализацию положений законодательства, регламентирующего порядок установления административных ограничений в отношении лиц, освобожденных из МЛС, а также осуществления производства по административным делам в отношении данной асоциальной категории граждан. В соответствии со ст. 12 Закона «О полиции» обязанности сотрудников сводятся к обеспечению участия в судебном заседании лиц, в отношении которых решается вопрос об установлении или продлении административного надзора, либо об ужесточении административных ограничений (п. 12 ч. 1).

Перечисленные административные производства имеют охранительную направленность и, как уже было отмечено, возникают при наличии административно-правового спора-конфликта. По сути, они необходимы для защиты права посредством применения должностными лицами полиции МВД России мер государственного принуждения административного и дисциплинарного характера.

Административные процедуры (регистрация, разрешение и т.д.), напротив, имеют позитивную направленность, хотя, так же как и административные производства, реализуются в процессуальной форме. В процессе осуществления процедуры издается ненормативный (индивидуальный) акт в рамках оказания публичной услуги или выполнения иных задач полиции. Следует отметить, что к полномочиям должностных лиц полиции МВД России относится осуществление 37 основных административных процедур, имеющих регулятивный, исполнительно-распорядительный характер¹⁵.

Реализация огромного спектра полномочий, вытекающих из осуществления полицией МВД России государственных функций в области публично-управления сферой внутренних дел государства, подразумевает наличие законодательно закрепленных обязанностей должностных лиц. Их правовое регулирование осуществляется большим количеством нормативных правовых актов, содержащих соответствующие административно-правовые нормы процессуального характера. В этом смысле обобщить обязанности сотрудников полиции в сфере осуществления административно-процедурной деятельности определенным образом могут положения ст. 27 Закона «О полиции», указывающие на обязательность исполнения законодательства (п. 1), выполнения служебных обязанностей (п. 2), соблюдения прав и законных интересов участников административных правоотношений (п. 5).

В круг обязанностей должностных лиц полиции МВД России входят добровольно принимаемые установленные административно-правовые ограничения и запреты, обусловленные спецификой выполняемых функций и служебных полномочий (п. 12). Говоря об административно-процессуальной деятельности, к таковым можно отнести поддержание уровня квалификации, необходимого для реализации административно-юрисдикционных и административ-

но-процедурных полномочий (п. 7), а также неразглашение сведений, ставших известными в связи с осуществлением административного производства или административной процедуры (п. 8).

Блок прав закрепляет за сотрудниками полиции МВД России установленные административно-правовыми нормами полномочия, необходимые для выполнения возложенных на них обязанностей, обусловленных спецификой выполняемых задач и функций, а также свободы в виде гарантированных государством возможностей, позволяющих свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего правомерного поведения.

Как уже было отмечено, Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» фактически устанавливает административно-процессуальные правила разрешения обращений граждан, одновременно предусматривая при этом и определенные права должностных лиц, которые собственно осуществляют производство по жалобам, содержащим просьбу о восстановлении или защите нарушенных законных интересов и прав. Например, в ст. 12 данного закона, устанавливающей порядок исчисления сроков рассмотрения жалоб, зафиксировано право уполномоченного на то должностного лица в исключительных случаях продлевать срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней при условии обязательного уведомления об этом заявителя.

Административно-процессуальные нормы, содержащие редкие упоминания о правах должностных лиц полиции, уполномоченных осуществлять дисциплинарное производство, можно встретить в ст. 51 Закона «О службе в ОВД». Устанавливая порядок наложения дисциплинарного взыскания, данная правовая норма фактически фиксирует компетенционные полномочия тех или иных руководителей по осуществлению данной меры административно-правового воздействия (п. 3), предусматривает право нижестоящего руководителя ходатайствовать о наложении дисциплинарного взыскания перед вышестоящим начальником (п. 4), а также право последнего изменить необоснованно «мягкое» взыскание на более «жесткое» (п. 5).

Помимо кодифицированных норм (КоАП РФ), права должностных лиц в рамках осуществления производства по делам об административных правонарушениях изложены в положениях ч. 1 ст. 13 Закона «О полиции». Так, при наличии повода к его возбуждению сотрудники вправе: документально удостоверить личность граждан (п. 2), вызывать их в полицию, подвергать принудительному приводу и истребовать необходимые документальные сведения (п. 3, п. 4), посещать органы власти и управления, общественные организации для сбора документов и ознакомления с персональными данными граждан (п. 5), составлять административно-процессуальные документы (п. 8), вносить предложения об устранении условий и причин противоправности (п. 12). Заслуживают внимания права на применение таких мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как принудительное препровождение, в том числе несовершеннолетних (п. 13, п. 15), направление на медицинское освидетельствование (п. 14), досмотр (п. 16), визуальное документирование ограниченных в свободе перемещения правонарушителей (п. 19).

¹⁵ Более подробно см.: Шевцов А.В., Шевцова Н.И. К вопросу о совершенствовании административных процедур, реализуемых должностными лицами полиции МВД России // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 31–34.

Права должностных лиц в рамках административно-искового производства предусмотрены главой 29 КАС РФ и касаются лишь установления объективных оснований для подачи в суд исковых заявлений о досрочном прекращении административного надзора, либо о частичной отмене административных ограничений (ч. 3 ст. 270). Впрочем, физическое присутствие при рассмотрении судьей административного дела об административном надзоре также можно отнести к правам сотрудников полиции (п. 5, п. 6 ст. 272), разумеется, за исключением случаев, когда такое присутствие до начала процесса было признано судом обязательным.

Административно-процедурная деятельность по реализации государственных функций, в том числе предоставляемых обращающимся гражданам государственных услуг, подразумевает наличие закрепленных прав должностных лиц полиции МВД России. Как уже было отмечено, права отражены в огромном количестве правовых актов (законах, административных регламентах и т.д.), включающих соответствующие административно-правовые нормы процессуального характера. Резюмировать права сотрудников полиции в сфере осуществления административно-процедурной деятельности могут положения ст. 28 Закона «О полиции», указывающие на обеспечение необходимых организационно-технических условий для этой деятельности (п. 1), на получение необходимых сведений и материалов (п. 5), на доступ к государственным, муниципальным и иным ресурсам (п. 7).

И наконец, *блок гарантий*, который закрепляет за сотрудником полиции МВД России систему нравственных, юридических, социально-экономических, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих возможности для реализации предоставленных законом прав, а также для осуществления общественных и личных интересов. Очевидно, что кроме вышеперечисленных административно-процессуальных прав сотрудник полиции располагает дополнительными особыми правами (преимуществами). К ним можно отнести, например, содержащиеся в той же статье Закона «О полиции», право защиту персональных данных, в том числе используемых в административно-процессуальной деятельности (п. 9), на рассмотрение возникшего служебного спора (п. 12), на проведение служебной проверки по указываемым им обстоятельствам (п. 13), на защиту личных интересов (п. 14).

Модель правового статуса основана на имеющихся, хотя и не бесспорных научных предположениях, сводящихся к тому, что любой отраслевой статус имеет четкую структуру определенных блоковых элементов. Их детальное исследование представляет собой значительный объем, в силу чего не может быть изложено в рамках статьи. Вместе с тем вполне очевидно, что в основе правового статуса сотрудников полиции, наделенных административно-процессуальными полномочиями по реализации юрисдикционных и процедурных производств, лежат их обязанности и права. Именно они и представляют первостепенный научный интерес для разработки концепции административно-юрисдикционной деятельности полиции МВД России.

Обобщая изложенное, необходимо сделать вывод об отсутствии четкой законодательной структуриро-

ванности действующих административно-процессуальных норм при осуществлении сотрудниками полиции МВД России дисциплинарного производства, производства по жалобам, а также бесспорных административных процедур, касающихся реализации государственных функций (в том числе в связи с предоставляемыми государственными услугами).

Эти обстоятельства должны лечь в основу концепции, определяющей основную цель и направления развития административно-процессуального законодательства, регламентирующего соответствующие обязанности и права должностных лиц полиции МВД России. К указанным направлениям относятся:

1) оптимизация процессуальных полномочий должностных лиц полиции МВД России в рамках осуществления производства по делам об административных правонарушениях;

2) кодификация разрозненных административно-процессуальных норм, применяемых при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, производства по жалобам, а также дисциплинарного производства (в единый административный процессуальный кодекс);

3) кодификация разрозненных административно-процессуальных норм, применяемых при осуществлении бесспорного административно-процедурного производства (в кодекс административных процедур);

4) последующая разработка подзаконного механизма реализации кодифицированных административно-процессуальных норм.

Литература

1. Альхименко В.В. Административное право России : учебник для бакалавров / В.В. Альхименко и др. ; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М. : Проспект, 2011. 366 с.
2. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права / Д.Н. Бахрах // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 44.
3. Волков А.М. Административное право : учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. М. : Форум : ИНФРА-М, 2012. 288 с.
4. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс : монография / А.С. Дугенец. М. : ВНИИ МВД России, 2003. 274 с.
5. Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса : монография / М.А. Лапина. М. : Финансовый университет, 2013. 140 с.
6. Митрохин В.В. Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации / В.В. Митрохин // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 594–602.
7. Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева ; отв. ред. М.М. Славин. М. : Академический юридический университет, 2001. 67 с.
8. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева ; отв. ред. А.Е. Лунев. М. : Наука, 1970. 164 с.
9. Салищева Н.Г. Избранное / Н.Г. Салищева. М. : РАП, 2011. 568 с.
10. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. СПб. : Издательство Юридического института, 2002. 474 с.
11. Хаманева Н.Ю. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации / Н.Ю. Хаманева ; отв. ред. М.М. Славин. М. : Издательство ИГиП РАН, 2000. 109 с.
12. Шевцов А.В. К вопросу о месте административной юрисдикции полиции МВД России и административной юстиции в системе единого административного процесса

- органов государственной власти Российской Федерации / А.В. Шевцов // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 24–28.
13. Шевцов А.В. К вопросу о совершенствовании административных процедур, реализуемых должностными лицами полиции МВД России / А.В. Шевцов, Н.И. Шевцова // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 31–34.
14. Штатина М.А. Эволюция теории административного процесса в научных работах Заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой / М.А. Штатина // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 19–24.
15. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография / А.Ю. Якимов. М. : Проспект, 1999. 200 с.

Реализация права граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе в ее модернизационный период в условиях развития информационного общества

Комахин Борис Николаевич,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук

117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

E-mail: komakhin@yandex.ru

В статье рассмотрены базовые научные и прикладные аспекты реализации права граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе. Уделено особое внимание актуальным проблемам модернизации государственной и муниципальной службы в условиях развития информационного общества.

Ключевые слова: право, государство, инновация, информационное общество, модернизация, профессионализм, реформирование, демократия.

Exercising the Civil Right to an Equal Access to the State and Municipal Service within Its Update Period in Conditions of the Informational Society Development

Komakhin Boris N.

Professor of the Department of Administrative Law of the Kikot Moscow University

of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Doctor of Law

The article discusses the basic scientific and applied aspects of the right of citizens to equal access to public and municipal service. Special attention is paid to topical problems of modernization of the state and municipal service in the conditions of information society development.

Keywords: law, state, innovation, information society, modernization, professionalism, reformation, democracy.

Проблеме модернизации государственной и муниципальной службы в Российской Федерации уделяется большое внимание, так как высокоэффективное совершенствование вышеназванного института способствует формированию новых политических взглядов, развитию этических и культурных норм поведения, оптимизации и совершенствованию структуры управления.

Модернизационным приоритетом устойчивого функционирования государственной и муниципальной службы в нашем государстве становится открытие нового эффективного изменения и формирования динамичного инновационного развития служебных отношений. Создание резерва передовых управленческих кадров, нацеленных на развитие всех имеющихся возможностей в организационной управленческой деятельности, и является важнейшей из задач.

Углубленные изменения в теоретико-правовой науке, предопределенные инноватизацией техно-

логических управленческих процессов, становятся в мире юридической инноватики не целью, а средством продуцирования государственной и муниципальной службы. Причем изменения происходят под влиянием основополагающих условий соперничества в сфере служебных отношений, роста числа конкурентов и источников конкуренции.

Готовить высокообразованных специалистов в различных технологичных отраслях экономики вызвано необходимостью внедрения передовых инновационных технологий, сокращением затрат времени на оказание современных услуг населению и, следовательно, на ускоренное получение служащими новейших знаний в различных областях. Тем не менее еще слабо увязана оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих с тем, насколько качественно оказываются государственные услуги гражданам и организациям в государственных органах. Все это требует реформирования старой системы образования, которая не смогла

переориентироваться на новый рынок труда. Необходимо разработать и реализовать всеобъемлющую систему организационно-управленческих инноваций усовершенствования служебных отношений, в контексте утвержденной «Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017–2030 годы».

В деятельности большинства кадровых работников государственных органов по-прежнему продолжают применяться устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров.

Преодолеть не отвечающую современным требованиям работу кадровых служб, пассивность в служебной деятельности значительной части должностных лиц, сдерживающих развитие инноваций в нашей стране, невозможно без инновационной стратегии предложенного развития, базирующегося на использовании человеческого капитала, интеллектуальных ресурсов с применением насущных информационных технологий.

Поэтому по-прежнему в ходе проведения реформы государственной службы продолжают возникать немалые сложности. Они обусловлены тем, что сущность, содержание развития принципа профессионализма и компетентности служащих не в полной мере опираются на теоретико-правовые основы гражданской службы, на институционализацию принципа профессионализма и компетентности в качестве одного из приоритетных направлений реформирования.

Реализация конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе должно занимать одно из центральных мест в обеспечении успешной жизнедеятельности информационного общества при реализации основных прав и свобод человека и гражданина в сфере государственной и муниципальной служб.

В связи с этим считаем, что Российской Федерации необходимо осмысление по-новому, с позиций модернизации и развития информационного общества, корреляции, существующей между правом граждан на равный доступ к государственной службе, закрепленном в Конституции, и их правом на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции Российской Федерации).

Это положение полностью соответствует п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность «допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе»¹.

Федеральный закон № 79-ФЗ, кроме того, определяет принципы гражданской службы, основные права, обязанности и требования к служебному поведению гражданских служащих, условия и порядок поступления на гражданскую службу, заключение служебного контракта, прохождение гражданской службы, оплаты труда, государственные гарантии на гражданской службе и др.²

Наряду с этим необходимы уточненные категории, закрепляющие сущность инноваций на госслужбе, и определение инновационной стратегии развития в информационном обществе системы государственной и муниципальной служб, так как их значимость для развития теории и практики государственного и муниципального управления непрерывно растет.

Право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службам уместно именовать как «право на официальную службу по управлению делами государства в информационном обществе». Это название отражает демократическую, информационную суть, гражданскую позицию госслужбы, превращение ее в ходе преобразования и модернизации управления из «службы государственной» (как это обычно было в нашей стране) в службу истинно гражданскую, без подавления интереса граждан к государственной и муниципальной службам, к повышению их роли в управлении делами государства. Если гражданская служба исполняется с полной отдачей, то она является ключевым фактором прочности государственной власти, ее авторитета и высокой эффективности.

В этом случае управление делами государства не только в нормативной деятельности, но и по результатам исполнения рассматривается как целенаправленный и демократический процесс воздействия граждан, основного субъекта управления, на объекты управления — различные явления и процессы: социальные общности, службы и служащие, управленческие механизмы, информационные технологии и т.д.

Единство и целостность информационно-правового пространства России, в котором взаимодействуют права граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службам и на участие их в управлении делами государства, непосредственно отражают потребность в развитии данных прав, равно как и служебно-правовой и управленческо-правовой систем Российской Федерации.

Правовой статус государственных служащих в Российской Федерации регулируется различными федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, а также подзаконными правовыми актами.

Следует не забывать, что если правовое регулирование и организация федеральной гражданской службы находится в ведении Федерации, то правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Федерации находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, а ее организация — в ведении субъекта Федерации.

Развитие информационного общества невозможно без модернизации государственной службы и проведения административной реформы, которая затрагивает многие аспекты информационного и административно-правового обеспечения прав, свобод человека и гражданина, в том числе его права на равный доступ к государственной и муниципальной службам. Причем модернизация предполагает в качестве исходного начала активное поведение самих граждан — участников служебных, управленческих отношений. Граждане, участвующие в процессе модернизации, несомненно, придут к обоснованному выводу в необходимости обновления законодательства России, регулирующего информационно-право-

¹ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах // United Nations Treaty Series. Vol. 999. P. 225–240.

² См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2017. № 15. Ст. 2139.

вые отношения граждан по поводу государственной, муниципальной служб и управления делами государства в целом. Именно отсюда берет свое начало необходимость уточнения категориальной сущности развития служб в информационном обществе с учетом коммуникационных технологий на методологических основах модернизации государственной и муниципальной служб.

Следует вернуться к возникшей ранее потребности в выделении понятия «информационное развитие государственной и муниципальной служб»³, отличительной особенностью которого является его нацеленность на выработку и применение новых обоснованных, прогрессивных и нестандартных управленческих решений и технологий относительно информационно-правового обеспечения комплекса этих служб, действующих и в центре, и в регионах, и на местах в контексте современной «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации».

По-прежнему ряд исследователей-административистов видят главную проблему управления в том, чтобы урегулировать лишь внутриорганизационные отношения или отделить региональные органы управления, их служащих от федеральных органов государственной власти. Однако что станет в будущем с обеспечением правом граждан на информацию, на реализацию права на равный доступ к госслужбе, как будет развиваться жизнедеятельность человека на государственной и муниципальной службах, как будут осуществляться участие граждан в управлении делами государства и гарантироваться другие информационно обеспеченные права и свободы личности гражданина? Эти вопросы недостаточно раскрываются в правовых исследованиях⁴.

Необходимо учитывать, с какими дополнительными вызовами, обусловленными как внешними, так и внутренними факторами, в настоящее время столкнулась Россия, которые все еще затрудняют полномасштабные исследования в этой сфере. В современных условиях является правомерной постановка вопроса о модернизации и инновационном развитии государственной и муниципальной служб, затрагивающем информационно-правовую, административно-управленческую и трудовую проблематику.

Для реализации права граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службам в информационном обществе России предстоит отрегулировать или организовать новую, информационно развитую систему разработки нормативных актов об

управлении по результатам в органах представительной (законодательной) и исполнительной власти, включая законодательство о службе и всевозможных службах, провести комплексное исследование преобразований госслужбы как социального института. Необходимо усилить информационную функцию государства, роль информации в публичном праве, его взаимодействие с частным правом с целью повышения эффективности деятельности государства по обеспечению высокого качества жизни населения.

В целях развития информационного общества государством создаются условия для формирования пространства знаний и предоставления доступа к нему, совершенствования механизмов распространения знаний, их применения на практике в интересах личности, общества и государства⁵.

Необходимо с помощью информационных средств активнее развивать разнообразные формы занятости населения, например работа на дому с применением персональных компьютеров, сформировать и задействовать сотрудников трудовых коллективов малых и средних предприятий, занятых в сфере предоставления услуг и семейного бизнеса.

В современной России насчитывается свыше десяти миллионов инвалидов, многие из которых имеют ограничения в мобильности, но вполне могут работать дома, получив компьютерное образование и навыки работы с различными гаджетами. Женщинам, воспитывающим малолетних детей, также возможно обеспечить частичную занятость. Все это немалые трудовые ресурсы, так необходимые сегодня стране для реализации программы ее социально-экономического развития.

Женщины, занятые выполнением семейных обязанностей, но имеющие востребованные на рынке труда профессии (специальности), имеют дополнительные гарантии по трудоустройству. В связи с этим Конвенция Международной организации труда № 156 обязывает государство принимать все меры, соответствующие национальным условиям и возможностям, в том числе меры в области профессиональной ориентации и подготовки, которые позволяли бы трудящимся с семейными обязанностями начать или продолжать трудовую деятельность, а также возобновлять ее после отсутствия на работе в связи с этими обязанностями (ст. 7)⁶.

Весьма важен социально-психологический эффект глобальной информатизации служб, направленный на повышение качества жизни населения. Именно поэтому во многих странах, в том числе и в России, сегодня действуют программы государственной поддержки по обеспечению доступа населения к российским и мировым информационным ресурсам.

Нельзя не отметить такой негативный фактор, как продолжающиеся санкции в отношении России со стороны США и Европейского Союза, которые спровоцировали колоссальный отток капитала

³ См.: Гаюров Ш.К. Свобода информации и личное информационное право граждан: теория и практика: монография. М.: Российский университет дружбы народов, 2009; Куняев Н.Н. От освоения информационно-коммуникационных технологий к становлению информационного общества: сб. ст. М.: Унив. кн., 2009.

⁴ См.: Устинович Е.С., Бледнова Е.М. Доступ к информации и государственное информационное обслуживание населения // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 7-я Международная научно-практическая конференция факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. 27–29 мая 2009 г. Материалы конференции. М.: МАКС Пресс, 2009; Червяковский А.В. Регулирование доступа граждан к правовой информации, размещенной на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 24–28.

⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41919>

⁶ См.: Конвенция МОТ № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин с семейными обязанностями» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121450

из РФ, из-за санкций сокращается экономическое сотрудничество РФ с другими странами. В целом санкции значительно подорвали финансовую платежеспособность россиян, в частности, это связано с обвалом российского рубля. Одно из последствий санкций — невозможность использования РФ необходимых ей технологий. Такие ограничения испытывают почти все отрасли экономики. Однако телекоммуникационная сфера мирового сообщества энергично продолжает развиваться, а ряд стран, сделавших ставку на свое преимущественное информационное развитие, получают значительные конкурентные приоритеты перед другими государствами.

Но речь сегодня идет не столько о популярности информационного развития той или иной страны, а о том, как она использует информационный и интеллектуальный потенциал своих служб и служащих для своего экономического и социально-культурного развития. Такой потенциал в России имеется, что позволяет государству переходить к новому этапу развития — системной модернизации служб на основе широкого использования новых информационных технологий. Стратегическим фактором этого процесса становится приоритетное развитие информационного общества, которое создает новые возможности для более эффективного использования службами и служащими самого важного потенциала нашей страны — интеллектуального.

Поэтому международное сотрудничество в области развития информационного общества включает участие государственной и муниципальной служб, их служащих в формировании систем международной информационной безопасности, совершенствования взаимодействия органов власти Российской Федерации и иностранных государств в области предупреждения, выявления, пресечения и ликвидации последствий использования информационных и телекоммуникационных технологий в террористических и иных преступных целях.

Подводя итог изложенному, хотелось обратить внимание на то, что для России государствен-

ная служба является приоритетной, высокопрофессиональной, приверженной демократическим ценностям, законодательство о госслужбе и муниципальной службе стоит на страже интересов налогоплательщиков и общества, а государственные служащие всегда служат интересам общества и каждому гражданину в отдельности.

Литература

1. Агафонов С.И. Основные направления модернизации профессиональной деятельности служащих на основе административно-правового моделирования / С.И. Агафонов, Б.Н. Комахин, Е.Н. Хазов // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 12. С. 173–177.
2. Гаюров Ш.К. Свобода информации и личное информационное право граждан: теория и практика : монография / Ш.К. Гаюров. М. : Спутник+, 2009. 201 с.
3. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / В.Д. Граждан. М. : КНОРУС, 2007. 496 с.
4. Куняев Н.Н. От освоения информационно-коммуникационных технологий к становлению информационного общества : сборник статей / Н.Н. Куняев. М. : Университетская книга, 2009. 127 с.
5. Пестерева Н.М. Формирование профессиональных компетенций государственных служащих : монография / Н.М. Пестерева, Л.С. Цветлюк, О.С. Надеина. М. : Издательство Московского гуманитарного университета, 2014. 139 с.
6. Саралинова Д.С. Инновационные кадровые технологии в системе государственного управления / Д.С. Саралинова // Молодой ученый. 2016. № 12. С. 1432–1433. URL: <https://moluch.ru/archive/116/31748/>
7. Устинович Е.С. Доступ к информации и государственное информационное обслуживание населения / Е.С. Устинович, Е.М. Бледнова // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 7-я Международная научно-практическая конференция факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва, 27–29 мая 2009) : материалы конференции. В 2-х ч. Ч. 1 / отв. ред. И.Н. Мысляева. М. : МАКС Пресс, 2009. С. 930–937.
8. Червяковский А.В. Регулирование доступа граждан к правовой информации, размещенной на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти / А.В. Червяковский // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4. С. 24–28.

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ» —
ЭТО ЛИДЕР ЮРИДИЧЕСКОЙ ПЕРИОДИКИ
В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ, КОТОРАЯ ОБЪЕДИНЯЕТ
БОЛЕЕ 60 НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ
ПО РАЗНЫМ ОТРАСЛЯМ ПРАВА

Определение понятия «негосударственные организации» при развитии тенденции наделения их публичными полномочиями*

Соболева Юлия Викторовна,

доцент кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

В статье анализируются признаки негосударственных организаций как субъектов административного права в связи с тенденцией передачи им отдельных государственных полномочий, формулируется понятие негосударственной организации. Автором сделан вывод о необходимости внесения изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях», что обусловлено фактическим наделением данных организаций публичными полномочиями.

Ключевые слова: негосударственные организации; субъекты административного права; организации, наделенные государственными или иными публичными полномочиями; саморегулируемые организации.

Definition of the Notion of Non-Public Organizations in the Development of a Tendency of Delegating Public Authorities to Them

Soboleva Yulia V.

Assistant Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy
Candidate of Legal Sciences
Assistant Professor

The article is focused on the analyze of attributes of non-governmental organizations as the subjects of administrative law in relation to the possibility of the devolution of certain public authority and formulates the term of non-governmental organization. Author have made the conclusion of the necessity of amendments to the Federal law «On the Self-Regulatory Organizations», what determined by the factual devolution of public powers to them.

Keywords: non-governmental organizations; subjects of administrative law; organizations, empowered to the governmental or other public power; self-regulatory organizations.

Понятие негосударственной организации не нашло отражения в отечественной нормативной базе. Отсутствует определение этой группы субъектов административного права и в науке.

Вместе с тем в современных условиях все большее число негосударственных организаций наделяется отдельными государственными или иными публичными полномочиями в рамках аутсорсинга, саморегулирования, общественного контроля. Данный процесс вызвал научную дискуссию по поводу его обоснованности и допустимости¹.

Формулировка «организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями» закреплена гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ). Термин «организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» — ст. 1 Федерального зако-

на от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В указанных статьях содержится возможность обжалования действий (бездействия) организаций, наделенных таковыми полномочиями, и осуществление в отношении них общественно-го контроля. Эти организации могут быть и негосударственными. Вместе с тем единый правовой акт, который бы определял основы передачи публичных полномочий негосударственным организациям (и не только в порядке саморегулирования), отсутствует.

Как отмечал В.М. Манохин, развитие социальной структуры общества, поток нормативных правовых актов требуют пересмотра, дополнения классической структуры административного права, с другой стороны, возникают проблемы новые или существовавшие прежде и оставшиеся в начальном состоянии². Особое значение, на наш взгляд, приобретают и определение понятия «негосударственная организация», и возможное закрепление его в законодательстве с целью понимания на практике, чьи же действия (бездействие) могут быть обжалованы и в отношении кого может осуществляться обществен-

¹ См., напр.: Демин А.А. Делегирование «своих» государственно-властных полномочий в порядке аутсорсинга следует признать правонарушением // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2017. С. 142–150; Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : монография. М., 2015. С. 38–44.

² См.: Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 3.

* Статья опубликована по заданию Министерства образования и науки Российской Федерации № 29.8125.2017/8.9 на выполнение государственного проекта в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по теме «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям».

ный контроль при условии обладания публичными полномочиями.

Внимание различных авторов сосредоточено, как правило, на рассмотрении определенных видов или групп негосударственных организаций³.

При проведении сравнительного анализа характеристик государственных и негосударственных организаций отмечается, что деятельность государственных организаций направлена на выполнение задач, функций и полномочий, возложенных на них государством, их базисом выступает государственная собственность, и управление ими осуществляет государство⁴. Но не в полной мере можно согласиться с тем, что особенностью негосударственных организаций является отсутствие задач и функций, установленных для них государством, а также отсутствие государственного финансирования и управления со стороны государственных органов⁵.

Критически проанализировав данные признаки, дополнив их рядом критериев, можно представить сравнительную характеристику государственных и негосударственных организаций следующим образом:

во-первых, государственные организации действуют от имени и по поручению государства, а негосударственные — от своего имени;

во-вторых, управление государственными организациями осуществляет само государство, функционирование негосударственных организаций реализуется путем самоуправления;

в-третьих, государственные организации финансируются из государственных бюджетов, а негосударственные — как из иных источников, так и из бюджетных средств, выделяемых на их финансирование в качестве государственной поддержки;

в-четвертых, государственные организации создаются государственными органами, негосударственные организации — на основе учредительного акта, но не государственными органами, а гражданами или иными организациями;

в-пятых, в процессе формирования руководящих органов государственных организаций принимает участие государство, негосударственные организации органы управления образуются самостоятельно;

в-шестых, штаты государственных организаций состоят из государственных служащих или служащих государственных организаций, штаты негосударственных организаций состоят из негосударственных служащих;

в-седьмых, государственные организации выполняют задачи, функции и полномочия, возложенные на них государством, негосударственные — собственные права и обязанности, хотя и могут способствовать решению задач государственных (как, например, добровольные народные дружины) или выполнять

отдельные публичные полномочия, переданные им государственными органами (как, например, саморегулируемые организации). Исходя из этого, можно сделать вывод, что признаки наделяния государственными полномочиями и государственного финансирования уже не являются специфическими только для государственных институтов.

Так, п. 4.12 Устава Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России» закрепляет такую меру принудительного характера, применяемую к ее членам в процессе саморегулирования, как аннулирование Международной профессиональной карточки журналиста на определенный срок или бессрочно⁶.

Некоторые негосударственные организации всегда выполняли публично-значимые для общества и государства функции⁷. Другим они приданы сравнительно недавно. В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О саморегулируемых организациях» к исключительным правам, им принадлежащим, можно отнести, например, следующие:

1) разработка и утверждение стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, установление дополнительных требований к данной деятельности определенного вида (ст. 4);

2) осуществление контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в ней (ст. 6);

3) рассмотрение жалоб на действия членов и дел о нарушении ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в ней (ст. 6);

4) вынесение предписания, обязывающего устранить выявленные нарушения; вынесение члену организации предупреждения; наложение на него штрафа; рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащая рассмотрению ее постоянно действующим коллегиальным органом управления; иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры (ст. 10).

Обращает на себя внимание в некоторых случаях открытый перечень требований, мер, которые саморегулируемая организация может дополнительно самостоятельно устанавливать.

Осуществление определенных видов деятельности коммерческими организациями возможно только в случае членства в саморегулируемой организации⁸, реализующей функции, которые ранее принадлежали органам исполнительной власти.

Можно согласиться с мнением, что термин «саморегулируемая организация» не совсем верен, а более объективным является термин «саморегулирую-

³ См., напр.: Ковалева Н.Н. Административно-правовой статус предприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001 ; Маркитанов А.В. Негосударственные объединения в Российской Федерации: теория и практика конституционно-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002 ; Стерлигов А.В. Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002.

⁴ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. Саратов, 2003. С. 44.

⁵ Там же.

⁶ См.: Устав Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России» // URL: http://www.ruj.ru/about_organization/charter/ (дата обращения: 24.03.2018).

⁷ См.: Белорусов В.Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности. М., 2005. С. 132.

⁸ См., напр.: ст. 55.8 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16 ; 2017. № 27. Ст. 393.

шая организация», так как целями такой организации будет не регулирование собственной деятельности, а регулирование деятельности своих членов⁹.

В Концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 годах отмечалось, что мировой опыт свидетельствует о том, что аутсорсинг позволяет фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административного и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии бюджетных средств¹⁰. Впоследствии это выразилось уже в другой концепции, а именно риск-ориентированного подхода к реализации контрольно-надзорной деятельности с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования¹¹.

Но в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» не отражены критерии эффективности их деятельности, а значит, и основания их ответственности. В п. 3 ст. 3 данного закона закреплены только формальные требования. Такое положение и приводит также к формальному осуществлению негосударственными структурами публичных полномочий, к их безответственности, нарушениям в итоге прав граждан, так как «негосударственный статус организации позволяет легче уйти от ответственности и контроля, переводя отношения с пользователями услуг в частноправовую плоскость»¹². В связи с этим в науке высказывается точка зрения, имеющая под собой объективную основу, о запрете передачи государственными органами своих полномочий негосударственным структурам¹³.

Данный процесс заимствован из зарубежной практики, где имеет уже достаточно давнее законодательное развитие. Как первый акт саморегулирования в США, например, рассматривается соглашение об учреждении в Нью-Йорке фондовой биржи, которое было заключено в 1792 г. При этом были установлены четкие правила осуществления торговли ценными бумагами и строгий контроль их исполнения. В 1934 г. принимается закон о биржах и ценных бумагах, в котором вводится термин «саморегулируемая организация», вошедший в Свод законов США¹⁴.

К. Шёнбергер, исследуя феномен «правового трансферта» или «трансплантации права», приводит высказывание Р. Паунда, относящееся в том числе

и к России, о том, что история любой правовой системы является историей заимствования юридических материалов из других правовых систем. Но, как и в случае трансплантации, новый орган может лишь с трудом прижиться в принимающем организме или же может быть им вообще отторгнут. Также и перенятые нормативные комплексы могут оказаться изолированными в рамках принимающей правовой системы¹⁵.

Можно согласиться с высказанными в юридической литературе мнениями о том, что глобализация мирового пространства приводит к трансформации пространства как такового¹⁶ и прежде всего к созданию пространства «глобального административного права»¹⁷. Но данные процессы обладают для государства и эффектом разрушения¹⁸. Поэтому заимствование зарубежного опыта без учета специфики отечественной правовой системы не даст должного результата. В отечественном законодательстве о саморегулировании должны быть четко проработаны критерии эффективности деятельности саморегулируемых организаций и закреплена ответственность за их невыполнение.

Показательным является следующий пример. В сентябре 2016 г. Совет адвокатской палаты Московской области лишил статуса адвоката И. Трунова за выражения, наносящие урон авторитету адвокатуры. Это была критика руководства Адвокатской палаты Московской области, а именно бессменного правления во многих адвокатских палатах их президентов по несколько десятков лет, массового устройства руководством своих родственников на работу в палаты, непрозрачности расходования взносов и др. В декабре 2016 г. лишение И. Трунова адвокатского статуса судом было признано незаконным. После этого на VIII Всероссийском съезде адвокатов 20 апреля 2017 г. была принята предложенная Федеральной палатой адвокатов поправка в Кодекс профессиональной этики адвоката о том, что лишение адвокатского статуса может быть обжаловано только в связи с нарушением процедуры его принятия (ст. 25)¹⁹.

Данный пример иллюстрирует состояние дел в саморегулировании такой сферы деятельности, как адвокатура, призванной защищать права и исполнять закон, а не наоборот. Он подтверждает то, что осуществление саморегулирования должно находиться под строгим контролем. Сами негосударственные сообщества не всегда готовы к такой самостоятельной деятельности. В понятии саморегулируемой органи-

⁹ См.: Прачев Д.О. Саморегулируемые организации: зарубежный опыт и тенденции развития российского законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 3. С. 42.

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-Р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р «О плане мероприятий («дорожной карте») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

¹² Талапина Э.В. Указ. соч. С. 38.

¹³ См., напр.: Демин А.А. Указ. соч.

¹⁴ См.: Обзор системы правового регулирования США // URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/outline/us.html> (дата обращения: 14.04.2018).

¹⁵ См.: Christoph Schönberger, Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte, in: Ius Publicum Europaeum, Band IV: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft / hrsg. von Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter Michael Müller, 2011. P. 493–540.

¹⁶ См.: Ковалева Н.Н. Государственное управление в информационной сфере. Саратов, 2011. С. 91.

¹⁷ Мамедов А.А. Глобальное административное право // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 51–54.

¹⁸ См.: Chevalier J. L'Etat. Paris: Dalloz, 1999. P. 112. (Coll. Connaissance du droit).

¹⁹ См.: Сокуренок В. Справляется ли Федеральная палата адвокатов с возложенной на нее функцией по защите интересов адвокатов? // URL: https://zakon.ru/discussion/2017/9/25/spravlyetsya_li_federalnaya_palata_advokatov_s_vozlozhennoj_na_neyo_funkciej_po_zaschite_interesov (дата обращения: 14.04.2018).

зации следует отразить положение о том, что она наделяется публичными полномочиями, и, таким образом, представляется необходимым внести изменения в ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях». В этом случае саморегулируемая организация будет подпадать под предмет общественного контроля, а также обжалования ее действий и решений в порядке КАС РФ.

В результате предлагается следующее определение понятия «негосударственные организации», как одного из видов субъектов административного права. Негосударственные организации — это организации, которые выступают персонифицированно от своего имени, выполняют собственные права и обязанности в административно-правовых отношениях, создаются без участия государства и имеют право осуществлять отдельные государственные (публичные) полномочия в случаях, установленных законодательством.

Литература

1. Белорусов В.Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности : дис. ... докт. юрид. наук / В.Б. Белорусов. М., 2005. 472 с.
2. Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: зарубежный опыт и тенденции развития российского законодательства / Д.О. Грачев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 3. С. 42–46.
3. Демин А.А. Делегирование «своих» государственно-властных полномочий в порядке аутсорсинга следует признать правонарушением / А.А. Демин // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Н. Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород : Издательство Нижегородского госуниверситета, 2017. С. 142–150.
4. Ковалева Н.Н. Административно-правовой статус предприятий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Н. Ковалева. Саратов, 2001. 22 с.
5. Ковалева Н.Н. Государственное управление в информационной сфере / Н.Н. Ковалева. Саратов : КУБиК, 2011. 222 с.
6. Мамедов А.А. Глобальное административное право / А.А. Мамедов // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 51–54.
7. Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права / В.М. Манохин // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 3–8.
8. Манохин В.М. Российское административное право : учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. Саратов : Саратов. гос. акад. права, 2003. 495 с.
9. Маркитанов А.В. Негосударственные объединения в Российской Федерации: теория и практика конституционно-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Маркитанов. Екатеринбург, 2002. 194 с.
10. Сокуренок В. Справляется ли Федеральная палата адвокатов с возложенной на нее функцией по защите интересов адвокатов? / В. Сокуренок. URL: https://zakon.ru/discussion/2017/9/25/spravlyatsya_li_federalnaya_palata_advokатов_s_vozlozhennoj_na_neyu_funkciej_po_zaschite_interesov (дата обращения: 14.04.2018).
11. Стерлигов А.В. Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций : дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Стерлигов. Хабаровск, 2002. 225 с.
12. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : монография / Э.В. Талапина. М. : Юриспруденция, 2015. 187 с.

References

1. Chevalier J. L'État, coll. «Connaissance du droit», 1999 [compterendu] / J. Chevallier // Droit et Société. 2000. № 4. P. 701–704.
2. Schönberger C. Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte / C. Schönberger // Ius Publicum Europaeum, Band IV: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft / hrsg. von Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter Michael: Müller, 2011. P. 493–540.

К вопросу о понятии и содержании служебно-дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе

Гришин Дмитрий Александрович,
начальник юридического факультета
Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний,
кандидат юридических наук, доцент
390000, г. Рязань, ул. Сенная, д. 1
E-mail: dagr1979@rambler.ru

В статье рассматриваются теоретические аспекты служебно-дисциплинарного принуждения, реализуемого в деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы. На основе анализа научных представлений о дисциплинарном принуждении и дисциплинарной власти выявлены особенности нормативно-правового регулирования и правоприменительной деятельности, направленной на реализацию мер служебно-дисциплинарного принуждения в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, сформулировано авторское определение служебно-дисциплинарного принуждения в УИС.

Ключевые слова: дисциплинарное принуждение, уголовно-исполнительная система, государственная служба.

On the Notion and Content of Official and Disciplinary Coercion in the Penal System

Grishin Dmitry A.
Head of the Law Faculty of the Academy of the FPS of Russia (Ryazan)
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor

The article examines the theoretical aspects of service-disciplinary coercion, implemented in the activities of the bodies and institutions of the penal-executive system. On the basis of the analysis of scientific representations about disciplinary coercion

and disciplinary authority, the features of the regulatory legal regulation and law enforcement activities aimed at implementing measures of service and disciplinary coercion in the bodies and institutions of the penal system have been identified, the author's definition of service and disciplinary coercion in the MIS.

Keywords: disciplinary coercion, criminal-executive system, public service.

Служебно-дисциплинарное принуждение в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы является сегодня, с одной стороны, базовым административно-правовым институтом, посредством которого обеспечивается режим государственной дисциплины в процессе исполнения государственных функций, возложенных законодательством на Федеральную службу исполнения наказаний, ее территориальные органы и учреждения, с другой — реализуемой в рамках публичных охранительных правоотношений правоохранительной и правоприменительной деятельностью соответствующих должностных лиц ФСИН России по применению мер дисциплинарного воздействия к лицам, нарушающим установленную в УИС служебную дисциплину. Хочется отметить, что, к сожалению, нормативно-правовое регулирование в рассматриваемой сфере далеко от совершенства, что негативным образом сказывается и на правоприменительной деятельности по назначению и исполнению дисциплинарных взысканий, мер материального стимулирования и иных мер принудительного воздействия на нарушителей служебной дисциплины в уголовно-исполнительной системе. За рамками системной теоретической проработки и осмысления остаются базовые понятия и категории административно-служебного права, применяемые в деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы: дисциплинарное принуждение в УИС, мера служебно-дисциплинарного принуждения в УИС и другие, не в полной мере исследованы основные признаки служебно-дисциплинарного принуждения в УИС. Научного анализа требуют такие институты служебно-деликтного законодательства в УИС, как институт аттестации сотрудников, институт служебной проверки в УИС; не в должном объеме исследованы процедуры наложения дисциплинарных взысканий и иных принудительных мер на сотрудников УИС.

В рамках данной работы нам хотелось бы остановиться на анализе теоретических аспектов служебно-дисциплинарного принуждения, выявить отличительные особенности в реализации данного института в деятельности Федеральной службы исполнения наказаний.

В теории права институт дисциплинарного принуждения традиционно рассматривался в контексте трудовых отношений. Хочется отметить, что частноправовые начала отношений дисциплинарного принуждения оказывали и продолжают оказывать существенное влияние на развитие системы дисциплинарного принуждения в сфере публичного государственного управления, формируя для нее определенный правовой базис с учетом особенностей административно-служебного законодательства. При этом рядом ученых в области трудового права вполне обоснованно поддерживается позиция о том, что отношения государственных служащих, связанные с поступлением на государственную службу, ее прохождением, применением в отношении государственных служащих мер дисциплинарного принуж-

дения и прекращением являются разновидностью именно трудовых правоотношений¹.

Сегодня исследованию отраслевой принадлежности дисциплинарного принуждения в системе государственной службы посвящено значительное количество научных работ ученых в области административного права. Как известно, в теории административного права государственно-служебные отношения делятся на две основные группы: 1) отношения, которые складываются в процессе организации государственной службы; 2) отношения, складывающиеся в ходе практического осуществления государственной службы. Первая группа отношений отражает сущность государственной службы и носит административно-правовой характер. Вторая группа отношений (внутриорганизационных), как правило, относится к сфере трудовых отношений. Идеи разделения служебных отношений в государственной службе на административно-правовые и трудовые имеют сегодня ряд сторонников². Например, А.Е. Пашерстник утверждает, что «линия разграничения между трудовым и административным правом лежит в плоскости различия между положением государственных служащих в трудовом процессе и их положением во внешней среде. Отношения с внешней средой являются областью административного права, отношения в процессе труда — областью трудового права»³. Данную позицию разделяли и специалисты в области трудового права, и административисты. Исходя из данной установки, дисциплинарное принуждение и дисциплинарная ответственность государственных служащих рассматривалась в рамках трудовых отношений как обязанность служащего (работника) ответить перед администрацией организации за совершенный дисциплинарный проступок и понести те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права⁴.

Однако сегодня большинство ученых-административистов стоит на позиции самостоятельности административно-служебного законодательства и постепенном вытеснении норм трудового права из сферы регулирования отношений, складывающихся в ходе практического осуществления государствен-

¹ См., напр.: Иванов С.А., Иванкина Т.В., Куренной А.М. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. 2004. № 6. С. 10 ; Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 34 и др.

² См.: Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005 ; Бегичев Б.К. Особенности правового положения служащих как субъектов трудового права // Сборник ученых трудов. Вып. 4. Свердловск, 1964.

³ См.: Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права : сборник. М.-Л., 1949. С. 123.

⁴ Сыроватская Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. М. : Юрид. литература, 1990. С. 25.

ной службы⁵. По мнению А.А. Гришкова, будущее правового регулирования государственной службы видится не в субсидиарном заимствовании норм различных отраслей права, а в переходе на регулирование государственной службы исключительно нормами специального административного законодательства, которое должно быть максимально полно систематизировано. Место понятий трудового законодательства должны прочно занять специальные термины, содержащиеся в законе о государственной службе⁶.

Ряд авторов справедливо полагают, что такая категория правоотношений, как служебно-дисциплинарные (служебно-деликтные), можно отнести к категории комплексных публичных правоотношений, отличающихся чертами которых следует считать наличие обязательного субъекта, легально реализующего государственные или муниципальные полномочия публичного характера, публичную сферу возникновения правоотношения, особенности сочетания публичного интереса, действий и бездействий в объекте и предмете комплексного публичного правоотношения⁷.

По нашему мнению, современная система административно-служебного законодательства, в том числе регламентирующего службу в уголовно-исполнительной системе, представляет собой комплексное правовое явление, сочетающее публично-правовые, регулирующие организацию службы, и частноправовые (льготы, гарантии, компенсации и др.) начала, обеспечивающие эффективное выполнение государственным служащим законодательно установленной публичной функции.

Анализируя признаки служебно-деликтных правоотношений, являющихся не чем иным, как проявлением института служебно-дисциплинарного принуждения, М.Б. Добробаба справедливо указывает на ряд их специфических особенностей:

1. Служебно-дисциплинарная и служебно-материальная ответственность государственных (муниципальных) служащих персонифицирована.

2. Служебно-деликтное правоотношение — это всегда связь двух или более участников правоотношений.

3. Участники данных правоотношений обладают соответствующими правами и обязанностями в рамках правоотношений, при этом обязанность делинквента претерпеть ограничения может корреспондироваться с правами и обязанностями нескольких различных субъектов.

4. Служебно-деликтное отношение обеспечивается государственно-правовыми механизмами, в частности возможностью применения принудительных мер.

5. Служебно-деликтные правоотношения являются охранительными.

6. В рамках служебно-деликтных правоотношений вся деятельность органов государственной власти должна иметь своим результатом «преодоление деликтной ситуации, позитивное ее разрешение, конструктивное преобразование как ситуации, так и личности делинквента»⁸.

7. Для служебно-деликтных правоотношений характерна особая природа нормативно-правового регулирования, связанная с тем, что они возникают в результате нарушения материальных норм служебного права, а разрешение деликтных ситуаций связано с использованием служебно-процессуальных норм.

8. Служебно-деликтные правоотношения характеризуются собственным субъектным составом, выходящим за рамки участников правоприменительных отношений. При этом субъектный состав служебно-деликтных правоотношений обладает определенной особенностью, связанной с широким кругом участников, имеющих разный объем дисциплинарной власти⁹.

Следует остановиться на рассмотрении такого правового явления, как служебная дисциплина, являющегося базовым для мер служебно-дисциплинарного принуждения понятием. В общем виде дисциплина состоит в повиновении установленному порядку. С правовой точки зрения дисциплина представляет собой не что иное, как подчинение обязанностям, содержащимся в правовых актах (нормативных, правоприменительных) и в иных социальных предписаниях (нормативных и индивидуальных), направленное на упорядочение определенных общественных отношений, в частности в системе государственной службы.

По словам В.М. Манохина, государственная (служебная) дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленным органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений вышестоящих руководителей. Укрепление дисциплины означает повышение ответственности государственных служащих за порученное дело, правильный подбор кадров, контроль за выполнением заданий как сверху, так и снизу, регулярную проверку и оценку деятельности государственных служащих по практическим делам¹⁰.

⁵ См.: Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 48; Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 214; Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М., 2009. С. 20–21; Стариков Ю.Н. Административное право. В 2 ч. Ч. 2. Кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. С. 352–384; Ноздрачев А.Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. М., 2003. С. 184–186; Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 162–164; Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 32–62.

⁶ Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С. 15, 17, 24.

⁷ См.: Лупарев Е.Б. Комплексные административные правоотношения в системе публичных правоотношений (вопросы общей и отраслевой теории). Краснодар, 2009; Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений. М., 2011. С. 270.

⁸ См.: Беляев В.Г. Применение уголовного закона: учебное пособие. Волгоград, 1998. С. 4.

⁹ Добробаба М.Б. Понятие и особенности служебно-деликтных правоотношений // Современное право. 2013. № 8. С. 17–20.

¹⁰ См.: Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М., 1970.

Как справедливо отмечает А.Г. Хозяинов, «особое значение дисциплина имеет в деятельности государственных служащих, призванных решать задачи в интересах общества и государства. Она выступает элементом профессионализма кадров, значительно повышает культуру их управленческого труда, его эффективность»¹¹.

Несмотря на то что законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, при этом находятся в неразрывной связи друг с другом¹². Служебная дисциплина является основным средством, обеспечивающим режим законности деятельности государственного аппарата, в свою очередь, законность — необходимое условие для развития и укрепления служебной дисциплины.

Легальное определение понятия «служебная дисциплина» в уголовно-исполнительной системе содержится в ст. 34 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, в соответствии с которой служебная дисциплина означает соблюдение сотрудниками органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Президентом Российской Федерации, контрактом о службе, а также приказами Министра внутренних дел Российской Федерации, прямых начальников порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них правомочий¹³.

К сожалению, приходится констатировать, что нормативно закрепленное понятие служебной дисциплины в УИС не соответствует реалиям сегодняшнего времени, современному административно-политическому устройству. Данное обстоятельство обусловлено отсутствием нормативно-правового акта высшей юридической силы, регламентирующего собственно службу в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы. Кроме того, во ФСИН России отсутствует и дисциплинарный устав, что, безусловно, не может не сказываться на практической деятельности по применению мер дисциплинарного принуждения в отношении сотрудников, допускающих нарушение служебной дисциплины.

Характеризуя институт служебно-дисциплинарного принуждения и служебно-деликтные правоотношения, нельзя не остановиться на особенностях нормативно-правового регулирования и правоприменительной деятельности, направленной на реализацию мер служебно-дисциплинарного принуждения в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы. Среди обозначенных особенностей хочется выделить следующие:

1. Институт служебно-дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе пред-

ставляет собой закрепленные в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и ведомственных нормативно-правовых актах Министерства юстиции Российской Федерации однородные правовые нормы, регулирующие общественные отношения по обеспечению служебной дисциплины в органах внутренних дел. При этом служба в УИС, хотя и является в соответствии с действующим законодательством иным видом государственной службы, разновидностью правоохранительной службы в ОВД не является.

2. Служебно-дисциплинарное правоотношение в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы имеет следующий субъектный состав:

— обязательные участники служебно-дисциплинарного правоотношения: руководитель органа, структурного подразделения и учреждения УИС, как субъект, наделенный дисциплинарной властью; сотрудник учреждения (органа) ФСИН России, допустивший нарушение служебной дисциплины либо совершивший правонарушение (преступление);

— факультативные участники: непосредственный руководитель сотрудника, в отношении которого возможно применение мер служебно-дисциплинарного принуждения, не наделенный дисциплинарными полномочиями; председатель и сотрудники — члены аттестационной комиссии; председатель и сотрудники — члены комиссии по проведению служебной проверки обстоятельств нарушения служебной дисциплины либо совершения правонарушения (преступления) сотрудником УИС;

— внешние участники служебно-дисциплинарного правоотношения: сотрудники (работники) контрольно-надзорных, иных государственных органов, вышестоящих структурных подразделений ФСИН России, осуществляющие целевые проверки деятельности органа (учреждения) УИС либо выполняющие правоохранительные функции;

— участники, обеспечивающие исполнение мер служебно-дисциплинарного принуждения: сотрудники кадровых, юридических, финансово-экономических подразделений учреждений и органов УИС.

3. Основанием возникновения служебно-дисциплинарного правоотношения в уголовно-исполнительной системе являются факты нарушения (грубого нарушения) сотрудником служебной дисциплины, а также возбуждения в отношении сотрудника уголовного дела либо дела об административном правонарушении. При этом в отличие от дисциплинарных правоотношений, регулируемых трудовым законодательством, служебно-дисциплинарные правоотношения складываются не только и не столько по поводу обеспечения собственно дисциплины труда в органе и учреждении ФСИН России, сколько обусловлены фактом особого административно-правового статуса сотрудника ФСИН России, связанного с выполнением им конкретной государственной функции в процессе государственной службы. В этой связи институт служебно-дисциплинарного законодательства в УИС призван регулировать не только трудовую деятельность, но и деятельность, выходящую за рамки выполнения трудовых (служебных) обязанностей. В подтверждение этому можно привести содержание отдельных норм, определяющих грубые нарушения служебной дисциплины в УИС: сокрытие фактов обращения к сотруднику органов

¹¹ Хозяинов А.Г. Механизмы укрепления дисциплины государственных гражданских служащих // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 4. С. 35.

¹² Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. Вып. 3 (2). С. 249—252.

¹³ Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : Постановление ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1 (ред. от 28.11.2015) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.

внутренних дел каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений; публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в том числе в отношении решений вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором сотрудник органов внутренних дел замещает должность, если это не входит в его служебные обязанности и др.

4. С учетом того обстоятельства, что органы (учреждения) УИС обладают сложным правовым статусом, сочетающим частноправовые и публично-правовые начала, выступая в общественных отношениях как хозяйствующий субъект и как государственно-правовое образование, выполняющее соответствующую публичную функцию, служебно-дисциплинарные правоотношения в уголовно-исполнительной системе являются комплексными правовыми отношениями, призванными обеспечить две самостоятельные цели: с одной стороны, дисциплину труда (соблюдение внутреннего распорядка, выполнение служащими трудовых обязанностей и др.), с другой — публичную безопасность уголовно-исполнительной системы. С учетом представленного подхода возможно разделение дисциплинарных проступков, совершаемых сотрудниками ФСИН России на две группы: публично-правовые правонарушения (преступления, административные правонарушения, грубые нарушения служебной дисциплины) и дисциплинарные проступки, не связанные с выполнением публично-правовых функций.

5. Служебно-дисциплинарные правоотношения в УИС являются охранительными, основанными на применении дисциплинарной ответственности и иных мер государственного принуждения, правовыми отношениями, фактом возникновения которых является правовой деликт. Данной позиции, связывающей охранительное правоотношение с правонарушением и ответственностью, придерживается большинство ученых-правоведов¹⁴.

6. Для служебно-дисциплинарных правоотношений в уголовно-исполнительной системе характерна особая служебно-процессуальная форма их реализации, базирующаяся в большинстве своем на подзаконных нормативно-правовых актах Министерства юстиции Российской Федерации.

Классификации мер дисциплинарного (служебно-дисциплинарного) принуждения посвящены научные работы различных авторов. Д.Н. Бахрах констатировал, что в зависимости от непосредственных целей дисциплинарно-правового принуждения наряду с дисциплинарной ответственностью могут применяться меры пресечения и восстановительные меры¹⁵.

Д.А. Гавриленко, кроме названных мер, в структуре дисциплинарно-правового принуждения выделяет меры дисциплинарного дестимулирования, которые оказывают дополнительное воспитательно-правовое воздействие на нарушителей дисциплины посредством лишения их определенных видов поощрения

(премии, вознаграждения по итогам работы за год, льготные путевки в дома отдыха и санатории и др.)¹⁶.

Анализируя институт дисциплинарной ответственности в уголовно-исполнительной системе, А.М. Колосков в структуре мер дисциплинарного принуждения выделяет дисциплинарную ответственность, меры пресекательного характера и меры восстановительного характера¹⁷.

Более развернутую характеристику мер дисциплинарного принуждения представила И.Д. Фиалковская, включив в систему мер дисциплинарного принуждения следующие меры:

— меры дисциплинарного предупреждения — меры, направленные на предотвращение в системе государственной службы нарушений дисциплины и обстоятельств, способных привести к конфликту интересов, представляющие из себя ряд установленных законом запретов и ограничений;

— меры дисциплинарного пресечения — меры, направленные на прекращение противоправных действий при осуществлении государственной службы (прекращение государственной службы в связи с предоставлением подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; временное отстранение от исполнения обязанностей в связи с проведением служебной проверки по обнаруженному дисциплинарному проступку);

— дисциплинарно-восстановительные меры — меры, направленные на восстановление должного положения (статус-кво) в государственном органе, связанного с возмещением материального ущерба государственным служащим, причиненного по его вине (материальная ответственность государственных служащих);

— меры дисциплинарной ответственности — меры дисциплинарных взысканий, применяемых к государственному служащему за совершенный дисциплинарный или иной проступок¹⁸.

На наш взгляд, представленная авторская классификация требует уточнений, в частности, реализуемые через определенные запреты и ограничения, предложенные автором меры дисциплинарного предупреждения являются не чем иным, как возложенной на государственного служащего публичной обязанностью, неисполнение которой образует состав дисциплинарного проступка и реализуется через процедуру привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности. Исполнение же соответствующих запретов основано на добровольном принятии на себя служащим дополнительных ограничений собственных прав в связи с поступлением на государственную службу. Что касается мер дисциплинарного пресечения, а именно временно-

¹⁴ См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 91–95; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 381–382.

¹⁵ См.: Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 48.

¹⁶ См.: Гавриленко Д. А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / под ред. А.П. Шергина. Минск, 1988. С. 272.

¹⁷ Колосков А.М. Дисциплинарно-правовое принуждение и дисциплинарная ответственность сотрудников уголовно-исполнительной системы: содержание и соотношение // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 4. С. 42–44.

¹⁸ Фиалковская И.Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления. В сб.: Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Нижний Новгород, 2016. С. 193.

го отстранения от исполнения обязанностей в связи с проведением служебной проверки, то, имея пресекающий характер, данная мера в большей степени направлена на обеспечение полного, объективного и всестороннего исследования обстоятельств, причин и условий совершения дисциплинарного проступка сотрудником, то есть обеспечивает производство по привлечению к дисциплинарной ответственности.

На основании изложенного с учетом целевого характера применяемых принудительных мер предлагаем следующую классификацию мер служебно-дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе:

1. Меры служебно-дисциплинарной ответственности сотрудников УИС, направленные на обеспечение соблюдения служебной дисциплины в учреждениях и органах ФСИН России, посредством пресечения совершения дисциплинарного проступка сотрудником УИС, обеспечения полного, объективного и всестороннего исследования обстоятельств, причин и условий совершения дисциплинарного проступка и наложения конкретного дисциплинарного взыскания.

2. Дисциплинарно-восстановительные меры, направленные на возмещение вреда (ущерба), причиненного органу (учреждению) УИС.

3. Производные меры организационного, материального и финансово-экономического стимулирования сотрудников ФСИН России. К данной группе мер принуждения следует отнести: понижение квалификационного звания, депремирование по итогам работы, задержка присвоения очередного специального звания и др. Производный их характер обусловлен тем, что возможность применения одной или комплекса обозначенных принудительных мер зависит от характера, совершенного сотрудником дисциплинарного проступка и наложенного дисциплинарного взыскания.

В заключение нам хотелось бы предложить следующее определение служебно-дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе, под которым следует понимать основанную на праве, направленную на обеспечение режима законности и служебной дисциплины в уголовно-исполнительной системе деятельность руководителя структурного подразделения, учреждения, органа ФСИН России, по применению установленных в процессуальном порядке в отношении сотрудника учреждения (органа) ФСИН России, допустившего нарушение служебной дисциплины либо совершившего правонарушение (преступление), мер служебно-дисциплинарной ответственности, производных мер организационного, материального и финансово-экономического стимулирования, дисциплинарно-восстановительных мер, а также устранения причин и условий, приведших к совершению дисциплинарного проступка, преступления либо административного правонарушения.

Литература

- Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н.Г. Александров. М.: Госюриздат, 1955. 176 с.
- Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права / С.С. Алексеев. Свердловск: [б. и.], 1972. 396 с.
- Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г.В. Атаманчук. М.: Изд-во РАГС, 2002. 266 с.
- Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации / Д.Н. Бахрах // Государство и право. 2006. № 6. С. 43–50.
- Бегичев Б.К. Особенности правового положения служащих как субъектов трудового права / Б.К. Бегичев // Сборник ученых трудов. Вып. 4. Свердловск: СЮИ, 1964.
- Беляев В.Г. Применение уголовного закона: учебное пособие / В.Г. Беляев. Волгоград, 1998. 120 с.
- Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / Д.А. Гавриленко; под ред. А. П. Шергина. Минск: Наука и техника, 1988. 326 с.
- Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс / А.А. Гришковец. М.: Дело и Сервис, 2003. 463 с.
- Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы / А.А. Гришковец // Государство и право. 2002. № 12. С. 17–18.
- Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / А.В. Гусев. Екатеринбург, 2009. 47 с.
- Добробаба М.Б. Понятие и особенности служебно-деликтных правоотношений / М.Б. Добробаба // Современное право. 2013. № 8. С. 16–20.
- Иванов С.А. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / С.А. Иванов // ЭЖ-Юрист. 2004. № 6. С. 8–13.
- Колосков А.М. Дисциплинарно-правовое принуждение и дисциплинарная ответственность сотрудников уголовно-исполнительной системы: содержание и соотношение / А.М. Колосков // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 4. С. 42–44.
- Лупарев Е.Б. Комплексные административные правоотношения в системе публичных правоотношений (вопросы общей и отраслевой теории) / Е.Б. Лупарев. Краснодар: Кубанский гос. университет, 2009. 109 с.
- Лупарев Е.Б. Общая теория публичных правоотношений / Е.Б. Лупарев, М.Б. Добробаба, Т.В. Мокина. М.: Юрлитинформ, 2011. 278 с.
- Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве / В.М. Манохин. М.: Юридическая литература, 1970. 206 с.
- Ноздрачев А.Ф. От концепции реформирования государственной службы к новым идеям правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации / А.Ф. Ноздрачев // Модернизация экономики России: итоги и перспективы. М.: ГУ ВШЭ, 2003.
- Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе / А.Е. Пашерстник // Вопросы советского административного права: сборник статей. М.-Л.: Изд-во и 2-я тип. Изд-ва Акад. наук СССР, 1949. 212 с.
- Старилов Ю.Н. Административное право. В 2 ч. Ч. 2. Кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба / Ю.Н. Старилов. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. 621 с.
- Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование / Ю.Н. Старилов. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1996. 453 с.
- Сыроватская Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / Л.А. Сыроватская. М.: Юридическая литература, 1990. 173 с.
- Фиалковская И.Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления / И.Д. Фиалковская // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала НИУ «Высшая школа экономики» / отв. ред. И.В. Михеева. Вып. 3. Нижний Новгород: Издательство ООО «Растр», НИУ ВШЭ — Нижний Новгород, 2016. С. 189–202.
- Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении / И.Д. Фиалковская // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3 (2). С. 249–252.
- Хозяинов А.Г. Механизмы укрепления дисциплины государственных гражданских служащих / А.Г. Хозяинов // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. № 4. С. 35.
- Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / С.Е. Чаннов. М.: Ось-89, 2009. 218 с.
- Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики / Л.А. Чиканова // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 61–73.

Оптимизация расходных обязательств субъектов РФ в социальной сфере: возможности и перспективы

Киреева Анастасия Викторовна,
ведущий научный сотрудник Лаборатории экспертизы законодательства
Института прикладных экономических исследований
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1
E-mail: kireeva@iet.ru

В статье анализируется проблема сохранения в системе межбюджетных отношений ряда нефинансируемых (или не полностью финансируемых) федеральных мандатов; рассматриваются источники их возникновения после 2005 г. Показано, что значительная часть расходных обязательств субъектового уровня в социальной сфере по-прежнему обусловлена необходимостью выполнения федеральных законов и подзаконных актов, что, в свою очередь, препятствует достижению сбалансированности субъектовых бюджетов и снижению долговой нагрузки на региональные бюджеты. Расходные обязательства регионов в социальной сфере могут формироваться посредством «передачи» им отдельных полномочий, которые они впоследствии не вправе оптимизировать, посредством сохранения в федеральном законодательстве общих норм, декларирующих социальную защиту отдельных групп населения на фоне запрета на снижение уровня их социальной защиты, сформулированного в ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ, посредством восстановления отменяемых регионами льгот в судебном порядке, а также посредством использования инструментов личной политической ответственности глав регионов и муниципальных образований за реализацию отдельных направлений федеральной политики, формально являющихся добровольными. Делается вывод о невозможности комплексного решения проблемы, в связи с чем возможно лишь точечное урегулирование вопросов, связанных с финансированием отдельных видов расходных обязательств.

Ключевые слова: монетизация льгот, Закон № 122-ФЗ, нефинансируемые мандаты, социальные льготы, социальная поддержка, разграничение расходных полномочий.

Optimization of Payment Obligations of the Constituent Entities of the Russian Federation in the Social Sector: Opportunities and Prospects

Kireeva Anastasia V.
Leading Research Scientist of the Laboratory for Expert Study of Legislation of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor

The article concentrates on the problem unfunded mandates, remaining after reform of the social support system, carried out in 2005 and analyzes legal sources of the problem. It is shown, that a significant part of expenditures of sub-Federal level in the social sphere is still conditioned by Federal laws and regulations, what prevents achievement of the goals of ensuring the balance of sub-Federal budgets and reducing their debt burden. This type of sub-Federal expenditure commitments can be formed by: transferring to the regions certain powers, which they subsequently cannot optimize; by general proclaiming of social protection of certain groups in Federal law, in response of the ban on reducing the level of social protection, formulated in Art. 153 of Federal law № 122-FZ; by restoration of the benefits, cancelled by the regions, in the courts; and also by using the tools of personal political responsibility of heads of regions and municipalities for implementation of directions of Federal policy, which are formally voluntary. It's shown, that no complex solution of a problem is possible; therefore it's possible to talk only about point settlements of the problem of unfunded mandates.

Keywords: benefits monetization, Law № 122-FZ, unfunded mandates, social benefits, social protection, delineation of spending powers.

С 2018 г. на федеральном уровне реализуется программа реструктуризации долгов субъектов РФ перед федеральным бюджетом, целью которой является постепенное снижение долговой нагрузки на регионы, ставшей в последние несколько лет серьезной проблемой¹. Одновременно с этим идет поиск вариантов оптимизации расходных обязательств субъектов РФ, необходимость финансирования которых, собственно, и привела к образованию проблемных долгов. Одним из источников

проблемы стала непоследовательная позиция законодателя в вопросе о «монетизации» льгот, проводившейся 14 лет назад², а также в вопросе о разграничении полномочий, относящихся к предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции), между РФ и ее субъектами, которое было направлено в том числе на ликвидацию федеральных ман-

¹ Рекомендации Круглого стола «Проблемы правового обеспечения решения вопросов местного значения муниципальных образований» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7; Золотарева А.Б. Некоторые выводы из анализа практики применения Закона о монетизации льгот // Препринт РАНХиГС, 2015. URL: <https://socionet.ru/~cyrcitec/gnp-pdf/ppaper/431506.pdf>

² Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

датов. Термином «федеральные мандаты» принято обозначать расходные обязательства регионального или местного уровня, вытекающие из нормативных актов, принятых вышестоящим уровнем власти³. Причиной их возникновения в свое время стала недостаточная разграниченность расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, а также стремление федерального законодателя хотя бы приблизительно обеспечить единство стандартов в различных сферах общественной жизни, к примеру, льгот и гарантий отдельным социальным слоям населения, санитарных требований, предъявляемых к учреждениям здравоохранения и образования, требований, содержащихся в порядках оказания медицинской помощи и стандартах медицинской помощи, образовательных стандартах и проч. В результате «монетизации» части социальных льгот в 2005 г., а также перераспределения обязательств по финансированию расходных полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 26.3 закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ) задача устранения нефинансируемых федеральных мандатов была отчасти решена⁴. В настоящее время Бюджетный кодекс РФ исходит из необходимости финансирования обязательств, делегируемых публично-правовым образованиям нижестоящего уровня, за счет субвенций (ст. 133 БК РФ), в связи с чем возможностей для прямого возложения на нижестоящие публично-правовые образования нефинансируемых расходов, на первый взгляд, нет. Однако на практике у федерального законодателя сохранилось достаточно инструментов, позволяющих принудить регионы к принятию дополнительных расходов в социальной сфере.

Во-первых, сохранилась возможность возложения на регионы дополнительных расходов посредством «передачи» им полномочий. Необходимость выделения субвенций на основании ст. 133 БК РФ возникает лишь в случае делегирования нижестоящему уровню функций по администрированию полномочий, прямо закрепленных за публично-правовым образованием вышестоящего уровня, однако полная передача полномочия нижестоящему уровню власти необходимости уплаты субвенций не влечет. И если раньше федеральному законодатель для формирования мандата достаточно было установить соответствующие нормы в отраслевом законе, то сейчас для этого требуется внести поправки в ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ и наделить регионы дополнительными «собственными» полномочиями по предметам совместного ведения, одновременно установив в отраслевом законе определенные права потребителя услуг. Так, на протяжении последних лет в п. 2

ст. 26.3 было включено 33 дополнительных полномочия, признаваемых «осуществляемыми за счет средств бюджета субъекта РФ».

Во-вторых, хотя реформы, направленные на решение проблемы федеральных мандатов были начаты 14 лет назад, отелным «мандатам» удалось уцелеть. Произошло это за счет сочетания положений ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ⁵, запрещающих ухудшать положение льготников, и норм, содержащихся в отраслевых федеральных законах и подзаконных актах, устанавливающих общие требования к реализации полномочий, закрепленных за нижестоящим уровнем бюджетной системы. Подробно проблема рассмотрена в работах А.Б. Золотаревой⁶, а также иных экспертов РАНХиГС и Института им. Е.Т. Гайдара⁷. Определенную роль в этом сыграла и практика Конституционного суда РФ, также неоднократно подтверждавшего, что положение льготников в процессе реформирования системы социальных обязательств не должно ухудшаться (Определение КС РФ от 27.12.2005 № 502-О; Определение КС РФ от 01.04.2008 № 479-О-П; Постановление КС РФ от 14.05.2013 г. № 9-П и др.). Таким образом, отменяя прямую обязанность регионов по финансированию отдельных видов социальных льгот, федеральный законодатель сохранил ее в косвенном виде — посредством запрета на ухудшение положения льготников. Можно привести следующие примеры мандатов, успешно переживших 14 лет реформ:

— сохранилась обязанность регионов компенсировать расходы на оплату ЖКУ и отопления педагогическим и медицинским работникам в сельской местности, которая базируется на сочетании общих положений федерального законодательства в сфере здравоохранения и образования, обязывающих регионы и органы МСУ предоставлять социальную защиту данным категориям работников региональных и местных учреждений⁸, а также положений ст. 153 закона № 122-ФЗ, запрещающей

³ Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление — основа укрепления российского федерализма // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 10–14; Бабун Р.В. Механизмы финансирования социальной сферы муниципалитетов // Бюджет. 2012. № 8. С. 86–90; Суглобов А., Черкасова Ю. Методика распределения средств финансовой поддержки муниципальных образований в целях совершенствования межбюджетного регулирования // Глава местной администрации. 2012. № 4. С. 55–64.

⁴ Рекомендации Круглого стола «Проблемы правового обеспечения решения вопросов местного значения муниципальных образований» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7.

⁵ Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Золотарева А.Б. Некоторые выводы из анализа практики применения Закона о монетизации льгот // Препринт РАНХиГС, 2015. URL: <https://socionet.ru/~sycritec/gmp-pdf/ppaper/431506.pdf>; Золотарева А.Б. Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4 (22). С. 94–104.

⁷ Проблемы межбюджетных отношений в России / [колл. авт.]. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2012. 188 с.: ил. (Научные труды / ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара; №159Р). ISBN 978-5-93255-341-1; Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения / С. Баткибеков, А. Золотарева, А. Киреева, В. Крылов и др. М.: ИЭПП, 2003. Серия: Научные труды. № 54.

⁸ П. 8 ст. 47 ФЗ «Об образовании» от 29.12.2012 № 273-ФЗ и п. 2 ст. 72 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

ухудшать их положение. И поскольку до «монетизации» сельские специалисты льготами пользовались, суды исходят из необходимости продолжать их финансирование⁹;

— во многих регионах сохранилась практика предоставления натуральных льгот и/или регулярных выплат гражданам, социальная поддержка которых после 2005 г. была отнесена к федеральной компетенции. Дело в том, что формулировка п. 1 ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ не давала четкого ответа на вопрос о том, являлось ли восстановление на региональном уровне льгот, ранее установленных федеральными актами, обязательным: отменяя ранее предоставлявшиеся льготы, законодатель в п. 1 ст. 153 указал на необходимость сохранения сложившегося уровня социальной защиты, чем создал возможность для судебного восстановления льгот. В результате ряд регионов, руководствуясь в том числе позицией КС РФ¹⁰, восстановил отдельные льготы для «федеральных» льготников, последующая отмена которых также оказалась сопряжена с судебными рисками¹¹. По данным Росстата¹², в 2016 г. только на «регулярные выплаты» федеральным льготникам в 2016 г. регионами потрачено не менее 289 млн руб.;

— сохранилась обязанность регионов поддерживать сложившийся к 2005 г. уровень социальной защиты ветеранов труда, репрессированных лиц и тружеников тыла. С одной стороны, подп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ закрепляет полномочия по их социальной поддержке за регионами, с другой — п. 2 ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ запрещает ухудшать их положение по сравнению с 2004 г. Таким образом, регионы оказались перед необходимостью продолжать финансирование льгот (или компенсаций) лицам, получившим звание ветерана труда, как до, так и после 2005 г. По данным Росстата, одни только ре-

гулярные денежные выплаты в их пользу составляют 5,285 млрд руб. в год¹³;

— сохранилась (и даже была усилена за счет введения новых требований к благоустроенности жилья) обязанность субъектов РФ в сфере обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по выплате опекунам пособий и по выплате социальных стипендий для сирот, обучающихся в региональных образовательных учреждениях. В результате регионы хотя и пользуются определенной свободой в вопросе об объемах предоставляемой поддержки (так, размеры опекунам пособий, по данным Росстата¹⁴, варьируются от суммы чуть более 4 тыс. руб. в месяц в Дагестане до 22 тыс. руб. в Москве), однако не имеют возможности полностью отказаться от ее осуществления или каким-либо образом модифицировать форму предоставления льгот.

Третьим способом восстановления ранее отмененных федеральных мандатов стала практика высших судов. На протяжении последних 14 лет имел место ряд случаев, когда суды, вставая на сторону льготника, обжалующего нормы закона, изменяющего форму предоставляемой ему социальной поддержки, фактически обязывали регионы к продолжению финансирования ранее отмененных ими льгот. Так, до «монетизации» полномочие по обеспечению жильем инвалидов не было четко разграничено между уровнями бюджетной системы¹⁵. В процессе реформы обязательства по обеспечению жильем инвалидов, вставших на учет до 2005 г., были возложены на федеральный бюджет (ст. 28.2 ФЗ Закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»). Однако законом не был определен порядок обеспечения жильем инвалидов, вставших на учет после 2005 г.: ст. 17 Закона о социальной защите инвалидов содержит отсылку к ЖК РФ, на основании которого инвалиды должны обеспечиваться жильем. ЖК РФ, в свою очередь, не определяет уровень бюджетной системы, ответственный за финансирование жилищных обязательств перед инвалидами. В результате ВС РФ принял решение о том, что это полномочие относится к числу региональных, поскольку за регионами закреплено общее полномочие по социальной поддержке инвалидов, частью которого, по мнению Суда, является и обеспечение жильем («Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016)», утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 13.04.2016). В иных решениях ВС РФ за 2016–2017 гг. также встречаются ссылки на то, что районные суды удовлетворяют требования инвалидов и семей, имеющих ребенка-инвалида, имеющих право на внеочередное предоставление жилья, за счет муниципального образования. Вопрос о выделении муниципалитету ассигнований из регионального бюд-

⁹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 07.06.2017 № 51-АПГ17-7; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.03.2015 № 598-О; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13.11.2013 № 82-АПГ13-3; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13.11.2013 № 50-АПГ13-10 и др.

¹⁰ Определением от 27.12.2005 № 502-О КС РФ попытался восстановить ранее отмененные Законом 122 натуральные льготы по бесплатному проезду для ветеранов боевых действий, указав, что льгота была отменена без достаточной компенсации, суд обязал Российскую Федерацию и ее субъекты обеспечить ветеранам боевых действий поддержку для беспрепятственного пользования услугами городского транспорта, что превратило обязательства по социальной поддержке ветеранов боевых действий, отнесенные Законом 122 к числу федеральных, в совместные обязательства Федерации и ее субъектов. При этом КС РФ не уточнил, из какого бюджета льготы должны финансироваться. Позднее КС РФ принял еще одно решение: Постановление от 14 мая 2013 г. № 9-П, в котором, рассматривая вопрос о возмещении расходов, связанных с выездом пенсионеров из районов Крайнего Севера, КС РФ указал на необходимость «поддержания доверия граждан к закону» и предписал федеральному законодателю урегулировать вопрос о порядке компенсации пенсионерам указанных расходов.

¹¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2013 года, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 05.02.2014.

¹² URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1241607568844

¹³ Росстат: меры социальной поддержки, реализуемые по расходным обязательствам субъектов Российской Федерации, 2016 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1241607568844

¹⁴ Росстат. Семья, материнство и детство. 2016 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/#

¹⁵ Ст. 7 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

жета в недостаточном для удовлетворения исковых требований объеме судами, как правило, не принимается во внимание. Суды исходят из того, что реализация прав инвалида на жилье не поставлена в зависимость от межбюджетных отношений. Ссылки в решениях ВС РФ на факты удовлетворения районными судами требований льготников (в части внеочередного обеспечения жильем) встречается в самых различных регионах (Самара, Омск, Тыва и проч.). Примером служат Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2017 № 309-ЭС16-20165 по делу № А76-4094/2016; Определение Верховного Суда РФ от 19.11.2015 № 310-КГ15-8772 по делу № А09-8245/2014; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.04.2016); Определение Верховного Суда РФ от 27.09.2017 № 306-ЭС17-13435 по делу № А55-7801/2016; Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2017 № 304-ЭС17-12637 по делу № А46-10094/2016; Определение Верховного Суда РФ от 04.09.2017 № 302-ЭС17-11358 по делу № А69-2404/2016 и др.

Наконец, четвертым источником федеральных мандатов являются нормы федерального законодательства, формально имеющие рекомендательный характер, однако подкрепляемые активным политическим воздействием со стороны Президента и Правительства РФ. По этой схеме, к примеру, построены обязательства регионов по поддержке субъектов малого предпринимательства, сельхозпроизводства, а также социально ориентированных некоммерческих организаций. Формально реализация регионами и муниципальными образованиями мер, направленных на их поддержку, является добровольной и осуществляется посредством участия в субсидируемых из федерального бюджета программах. Однако показатели развития данных отраслей учитываются в различных рейтингах эффективности регионов (губернаторов, глав местной администрации и проч.), за счет чего формируются механизмы личной политической ответственности руководства. Примерами могут служить Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2016 № 642-р «Об утверждении перечня показателей, использу-

емых для расчета национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации», а также рейтинги регионов по эффективности поддержки НКО¹⁶.

Таким образом, проблема федеральных мандатов остается по-прежнему актуальной. Однако ее кардинальное решение затруднительно, поскольку передача расходных обязательств на федеральный уровень в сколько-нибудь существенном объеме невозможна ввиду отсутствия в бюджете РФ свободных средств, а прямое сокращение расходных обязательств в социальной сфере сопряжено с высокими социальными рисками. В связи с этим возможна лишь точечная оптимизация и/или перераспределение полномочий по отдельным видам социальных обязательств, относящихся к числу финансируемых за счет средств субъектов РФ.

Литература

1. Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения / С. Баткибеков, А. Золотарева, А. Киреева, В. Крылов и др. М. : ИЭПП, 2003. Серия: Научные труды. № 54. 337 с.
2. Бабун Р.В. Механизмы финансирования социальной сферы муниципалитетов / Р.В. Бабун // Бюджет. 2012. № 8. С. 86–90.
3. Золотарева А.Б. Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты / А.Б. Золотарева // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4 (22). С. 94–104.
4. Золотарева А.Б. Некоторые выводы из анализа практики применения Закона о монетизации льгот / А.Б. Золотарева. М. : Препринт РАНХиГС, 2015. 46 с.
5. Проблемы межбюджетных отношений в России / А.А. Мамедов и др. М. : Издательство Института Гайдара, 2012. 188 с.
6. Суглобов А. Методика распределения средств финансовой поддержки муниципальных образований в целях совершенствования межбюджетного регулирования / А. Суглобов, Ю. Черкасова // Глава местной администрации. 2012. № 4. С. 55–64.
7. Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление — основа укрепления российского федерализма / В.А. Щепачев // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 10–14.

¹⁶ Минэкономразвития: Правительство составит рейтинг регионов по эффективности поддержки НКО. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depino/20162104001>

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ ГРУППА

(4842) 70-03-37

буклеты • визитки • листовки • постеры
календари • журналы • книги • брошюры

Законодательство об административной ответственности в области дорожного движения: основные этапы и тенденции развития (часть 2)

Молчанов Павел Витальевич,

доцент кафедры административного права и процесса

Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

кандидат юридических наук, доцент,

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

В статье рассмотрены основные этапы и тенденции развития законодательства Российской Федерации об административной ответственности в области дорожного движения.

Ключевые слова: законодательство, административная ответственность, дорожное движение.

The Law on Administrative Liability in the Road Traffic Sector: the Key Stages and Development Tendencies (Part 2)

Molchanov Pavel V.

Assistant Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor

The article describes the main stages and tendencies of development of Russian legislation on administrative responsibility in road traffic.

Keywords: legislation, administrative responsibility, traffic.

Прошло более 15 лет с момента появления КоАП РФ. И вполне закономерно, что явления, имеющие место во всех сферах политической, социальной и экономической жизни страны, нашли отражение в развитии национальной нормативной правовой основы в целом и законодательной базы об административной ответственности в частности как отрасли законодательства, наиболее адаптированной к процессам госуправления.

На данном этапе получили дальнейшее развитие материальные и процессуальные нормы, регламентирующие институт административной ответственности за правонарушения и нарушения ПДД, в частности.

Анализ внесенных новаций в КоАП РФ после 2002 г. позволяет отметить, что наиболее значимые и принципиальные новации были введены начиная с 2007 г. Эти изменения учитывали сложившуюся на тот период ситуацию с дорожно-транспортными авариями и травматизмом, а также объективную необходимость решения множества теоретических и практических вопросов, возникающих при привлечении виновных к административной ответственности за нарушения ПДД.

В частности, основная цель Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ заключалась в приведении отдельных положений КоАП РФ в соответствие с международными правовыми актами, усилении ответственности за грубые нарушения ПДД, устранении противоречий и пробелов как в Общей части, так и в 12-й главе КоАП РФ.

Его главной новацией стала редакция ключевого принципа «презумпции невиновности», содержащегося в ст. 1.5 КоАП РФ. Статья 49 Конституции Российской Федерации излагает этот

принцип как уголовно-процессуальный, относящийся только к обвиняемым в совершении уголовного преступления, но не административного правонарушения². В части нарушений ПДД к ответственности привлекается владелец ТС в случае выявления деликта посредством специальных технических средств или средств фото-, видеофиксации, в случае невозможности установления лица, совершившего административное правонарушение, и если оно не докажет факт выбытия ТС из его обладания в результате противоправных действий других лиц. То есть устанавливалась возможность административного наказания лица без фактической вины (институт «объективного вменения»)³.

Исследуя генезис административной ответственности за нарушения ПДД, нельзя не упомянуть Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ (далее — Закон № 528-ФЗ), которым были внесены изменения в УК РФ. А именно в УК РФ была включена ст. 264.1 «Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутому административному наказанию». Эта статья установила уголовное наказание за управление автомобилем, трамваем либо другим механическим ТС лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутому административному наказанию за управление ТС в состоянии опьянения или за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения либо имеющим судимость за совершение

¹ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4007.

² Якимов А.Ю. Законодательные инициативы об усилении ответственности за нарушения ПДД // Профессионал. 2006. № 3 (71). С. 8.

³ См., напр.: Цимбалистов И.Б. Гражданско-правовые аспекты собственности и ответственности владельцев автотранспорта: учебное пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2000. С. 69–73.

преступления, предусмотренного данной статьей либо ч. 2, 4 или 6 ст. 264 УК РФ.

Взаимосвязь рассматриваемой уголовно-правовой новации с постулатами административного права обусловлена тем, что ей закреплён институт так называемой «административной преюдиции». Корреляция данной уголовно-правовой нормы с административной преюдицией позволяет определить характеризующие деяние объективный (повторность совершенного лицом административного проступка) и субъективный (к лицу первично правомерно применялись административно-наказательные меры за совершенное нарушение и не истекли сроки давности административной наказуемости) признаки⁴.

Таким образом, в ст. 264.1 УК РФ содержится состав повторного совершения административного правонарушения, и именно эта повторность превращает административный деликт в уголовное преступление.

Следует отметить, что в УК РСФСР 1961 г. предусматривался аналог — уголовная ответственность по ст. 211.1 УК РСФСР.

Рассматривая изменения законодательства об административных деликтах в анализируемый период, нельзя не отметить вступивший в силу с 1 января 2016 г. Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 437-ФЗ⁵. Данный Закон предусматривает возможность оплаты административного штрафа за нарушения ПДД в размере 1/2 от его суммы, если оплата происходит в течение 20 дней со дня вынесения постановления о привлечении к административной ответственности. Такая возможность должна была стимулировать привлечённых к административной ответственности за нарушения ПДД участников движения к оперативной уплате административных штрафов и повысить уровень штрафов, добровольно уплачиваемых правонарушителями. Следует отметить, что возможность уплатить штраф в таком порядке предусмотрена не для всех нарушений ПДД (прежде всего серьёзных и грубых нарушений: управление ТС в состоянии опьянения; отказ от прохождения медосвидетельствования на состояние опьянения; совершение ДТП, повлекших причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью; повторное совершение таких правонарушений, как превышение скорости более чем на 40 км/ч, проезд на запрещающий сигнал светофора, движение в нарушение ПДД по полосе, предназначенной для встречного движения, движение во встречном направлении по дороге с односторонним движением, управление ТС и др.).

Кроме того, в мае 2016 г. ужесточена ответственность за нарушения в части перевозки детей⁶. Одновременно был расширен круг субъектов административных деликтов, к которым может применяться административная ответственность за такие нарушения (введена ответственность не только

для водителя, но и для должностных, а также юридических лиц, кроме того, ответственность за нарушения Правил организованной перевозки группы детей автобусами⁷.

Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁸ внесены нормы, усилившие ответственность должностных и юридических лиц за невыполнение предписаний или представлений органа федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения (а именно Госавтоинспекции), предусмотренных КоАП РФ, а также уточнившие порядок принятия решений по делам о нарушениях требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог. Кроме того, серьёзно были ужесточены наказания за невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, об устранении нарушений законодательства (административный штраф на должностных лиц в размере от 30 до 50 тыс. руб., а на юридических лиц — от 100 до 200 тыс.). Повторное в течение года совершение этого правонарушения влечёт назначение — штраф на должностных лиц в размере от 70 до 100 тыс. руб. или дисквалификация на срок до 3 лет, а на юридических лиц — штраф в размере от 200 до 300 тыс. руб. Появились наказания для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за допуск к работе в качестве водителей лиц с иностранными водительскими удостоверениями (за исключением водителей, участвующих в международном движении) в виде административного штрафа в размере 50 тыс. руб.

Рассмотрев историю становления и генезиса института административной ответственности в целом и в области дорожного движения в частности, следует полагать, что в зависимости от обстановки в государстве (политической, экономической, социальной) законодательство в течение длительного времени претерпевало множество корректировок. На том или ином этапе истории назрела необходимость обновления законодательства.

В настоящей статье изложены только основные, наиболее значимые изменения законодательства об административных деликтах в области дорожного движения, анализ которых позволил выделить основные этапы и тенденции в его развитии.

Основными тенденциями, присущими выделённым этапам становления и генезиса законодательства об административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, можно назвать следующие.

1. Для **первого этапа** характерно наличие множества нормативных актов об административной ответственности (особенно в его начале, до 1960-х годов) и, соответственно, отсутствие обще-

⁴ См.: Красненкова Е.В., Гладких А.Ю. Проблемы квалификации правонарушений за нарушение Правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств // Административное и муниципальное право. 2014. № 5.

⁵ СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7548.

⁶ Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2514.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 г. № 1177 «Об утверждении Правил организованной перевозки группы детей автобусами» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. II). Ст. 7174 (с посл. изм. и доп.).

⁸ СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1535.

го законодательного закрепления порядка и механизма ее реализации. Исторический анализ применения норм об административной ответственности за нарушения ПДД позволяет прийти к выводу, что в конце 1950–60-х годов прошлого века проявилась тенденция к ограничению применения штрафов, подробной регламентации их применения, а также размеров и случаев наложения. Однако уже в 70-х годах санкции за нарушение ПДД неоднократно усиливались, и прежде всего за правонарушения, связанные с управлением ТС в состоянии алкогольного опьянения.

2. Второй этап характеризуется созданием правовой основы для принятия кодифицированного акта. В качестве такой базы выступили Основы законодательства СССР и союзных республик об административной ответственности и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 мая 1983 г. «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения». На ее основе позднее был принят КоАП РСФСР — нормативный правовой акт, сведший воедино материальные, процессуальные и компетенционные нормы об административной ответственности, функционировавший фактически до принятия КоАП РФ.

3. Третий этап. Именно на этом этапе получило интенсивное развитие законодательство об административной ответственности за нарушение ПДД. Так, была введена балльная система оценки и учета дорожных нарушений. Актуальность этой меры для борьбы с систематическими нарушениями ПДД не вызывает сомнения. В апреле 1997 г. санкции практически за все деликты в области дорожного движения были пересмотрены в сторону ужесточения. Вместе с тем не вполне продуманная наказательная политика федеральных органов власти привела к тому, что уже в июле того же года балльная система была отменена и, кроме того, снижены штрафные санкции (об этом было написано выше). Тем самым данный этап явился наиболее противоречивым периодом в становлении и развитии административной ответственности за нарушение ПДД, и оценить его роль в укреплении дисциплины участников движения достаточно проблематично.

4. Четвертый этап — с 2002 г. по настоящее время — это этап принятия второй кодификации в виде КоАП РФ на основе Конституции РФ и его совершенствование. Для него характерны следующие тенденции в развитии законодательства об административной ответственности за нарушения ПДД:

4.1. Одной из важнейших тенденций следует считать повышение роли судей при обеспечении законности реализации мер административного принуждения и в первую очередь в части наказания физических и юридических лиц. Значительно расширилось количество административных деликтов, рассмотрение которых отнесено к компетенции судов общей юрисдикции. Здесь можно выделить два направления. Это включение в КоАП РФ новых статей и отнесение рассмотрения соответствующих дел к компетенции судей и расширение деликтных составов, устанавливающих ответственность в виде санкций, назначаемых исключительно судьями.

4.2. Примером позитивной составляющей необходимо обозначить взятый курс законодателя на со-

вершенствование процессуальных норм КоАП РФ в целях обеспечения принципов законности, гласности и объективности в производстве по делам об административных правонарушениях. Так, в ст. 25.5 КоАП РФ были расширены полномочия защитника и представителя по делу — они допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента его возбуждения (ч. 4 ст. 25.5 КоАП РФ), а ст. 28.1 КоАП РФ уточнялись и расширились поводы для возбуждения дела, а также отправные моменты данной стадии. Участвующие в производстве по делу лица, в случае его открытого рассмотрения, были наделены правом в письменной форме или с помощью средств аудиоконтроля фиксировать ход рассмотрения дела (ч. 3 ст. 24.3 КоАП РФ). Увеличилось количество процессуальных документов, принимаемых на стадиях рассмотрения дела. Так, согласно ст. 28.1.1 КоАП РФ при совершении правонарушения в области дорожного движения, повлекшего причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшему, должен составляться протокол осмотра места совершения административного правонарушения наряду с протоколом об административном правонарушении. Реквизиты данного документа определены, кроме того, предусмотрено, что копии протокола вручаются лицам, непосредственно управляющим ТС в момент совершения правонарушения. Одновременно был скорректирован и порядок вручения протокола об административном правонарушении лицу, в отношении которого он составлен (ст. 28.2 КоАП РФ). Серьезные новации вносились в главу 30 КоАП РФ в целях обеспечения реализации права привлеченных к административной ответственности лиц на обжалование вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Определены полномочия судей судов субъектов Федерации и Верховного Суда РФ по рассмотрению жалоб указанной категории (ст. 30.12–30.19 КоАП РФ).

4.3. Одновременно отметим общую тенденцию усиления административной ответственности для физических и юридических лиц за наиболее серьезные административные правонарушения. Это касается существенного повышения максимального размера налагаемых на граждан административных штрафов — с 2,5 тыс. руб. до 5 тыс. руб., на должностных лиц — с 5 тыс. руб. до 50 тыс. руб., на юридических лиц — со 100 тыс. до 1 млн руб. Кроме того, увеличился срок лишения права управления ТС — до трех лет. Однако такая крайняя мера установлена лишь за повторное управление ТС находящимся в состоянии опьянения лицом или за повторную передачу управления ТС лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ч. 4 ст. 12.8 КоАП РФ). Существенно «подорожали» административные штрафы за проезд на запрещающий сигнал светофора (ст. 12.12 КоАП РФ), нарушение правил установки на ТС устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов (ст. 12.4 КоАП РФ) и многие другие.

Таким образом, указанные новации в основном оказались направлены на усиление административной ответственности водителей и собственников ТС, то есть имеют четкую репрессивную направленность.

Учитывая системное изменение законодательства об административных правонарушениях в сторону повышения размера санкций, введения в КоАП РФ новых деликтных составов, в том числе путем их рецепции из других кодифицированных актов, следует констатировать и тот факт, что данные мониторинга законодательства показывают, что процесс усиления административной ответственности за нарушения ПДД по некоторым составам уже перешел черту, за которой превентивный эффект административного наказания начинает снижаться. Данное явление давно изучено юридической наукой. Кроме того, отметим, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал законодателю на недопустимость превращения административного штрафа из направленной на предупреждение правонарушений меры воздействия в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, не совместимого с постулатами справедливости при назначении административного наказания⁹.

4.4. Отмечается повышенное внимание законодателя к охране жизни и здоровья так называемых «слабо защищенных» участников движения (детей и пешеходов). Прежде всего речь идет об ужесточении ответственности за перевозку детей, ужесточении ответственности за не предоставление водителями преимущества пешеходам на нерегулируемом пешеходном переходе.

4.5. Неоднократное усиление ответственности за правонарушения, связанные с управлением транспортными средствами в состоянии опьянения¹⁰, в том числе введение уголовной ответственности за такие повторные правонарушения (ст. 264.1 УК РФ).

4.6. Прослеживается тенденция, связанная с преобладанием фискально-финансовой функции административно-штрафного наказания в ущерб воспитательно-профилактической. Конкретные ее проявления нашли отражение в следующих правовых новеллах:

— ужесточение ответственности за правонарушения, лишь опосредованно влияющие на процесс безопасности дорожного движения (управление ТС с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков, а также же устройств для подачи специальных световых или

звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб и др.¹¹);

— введение системы фиксации нарушений ПДД работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами¹². Эта новация затруднила реализацию положений ст. 1.2 и 3.1 КоАП РФ в части предупреждения административных правонарушений, поскольку наказание в ряде случаев применялось не в отношении совершившего нарушение ПДД лица, а в отношении собственника транспортного средства. Таким образом, затруднялось выполнение одной из ключевых общеполитических задач профилактики правонарушений, закрепленной в ст. 2 и подп. 4 п. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»;

— введение повышенных размеров административных штрафов за ряд правонарушений в области дорожного движения в городах Москве и Санкт-Петербурге¹³;

— внесение изменений в КоАП РФ, предусматривающих возможность уплаты административного штрафа за правонарушения в области дорожного движения в размере 1/2 суммы назначенного штрафа, если уплата производится в течение 20 дней со дня вынесения постановления о привлечении к административной ответственности¹⁴.

В заключение следует подчеркнуть, что в связи с процессами, происходящими в стране на современном этапе развития общества, ситуация требует дальнейшего совершенствования института административной ответственности за правонарушения в области безопасности дорожного движения с учетом интересов государства, общества и личности, обеспечения законности принятия административно-наказательных мер воздействия.

Литература

1. Красненкова Е.В. Проблемы квалификации правонарушений за нарушение Правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств / Е.В. Красненкова, А.Ю. Гладких // Административное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 447–454.
2. Цимбалистов И.Б. Гражданско-правовые аспекты собственности и ответственности владельцев автотранспорта : учебное пособие / И.Б. Цимбалистов. Домодедово : ВИПК МВД России, 2000. 129 с.
3. Якимов А.Ю. Законодательные инициативы об усилении ответственности за нарушения ПДД // Профessional. 2006. № 3 (71). С. 8.

⁹ См., например, постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-11 и др.

¹⁰ Федеральные законы от 28 июля 2004 г. № 93-ФЗ; 2 февраля 2005 г. № 19-ФЗ; 23 июля 2010 г. № 169-ФЗ; 23 июля 2010 г. № 169-ФЗ; 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ; 28 декабря 2013 г. № 437-ФЗ.

¹¹ См., например, Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 120-ФЗ.

¹² Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ.

¹³ Федеральные законы от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ и от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ.

¹⁴ Федеральный закон от 22 ноября 2014 г. № 437-ФЗ.

Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 — многоканальный
8-800-333-28-04 (по России бесплатно)

О современной практике применения упрощенных порядков в административном судопроизводстве

Шестак Виктор Анатольевич,

профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики

Московского государственного института международных отношений (университет) МИД России, доктор юридических наук, доцент

119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

E-mail: shestak.v.a@mgimo.ru

В статье проанализированы проблемы современного правоприменения судами упрощенного (письменного) производства по административным делам и судебного приказа в административном судопроизводстве, а также особенности рассмотрения судебными инстанциями конкретных категорий вышеуказанных дел при решении вопроса о возможности разрешения дел в этих порядках. В представленном материале высказаны предложения по совершенствованию содержания судебных решений, принимаемых при разрешении дел не по общим правилам административного судопроизводства.

Ключевые слова: административное судопроизводство; упрощенный (письменный) порядок производства по административным делам; судебный приказ; содержание судебных решений, принимаемых при разрешении дел не по общим правилам административного судопроизводства.

On the Modern Practice of the Simplified Procedure Application in Administrative Proceedings

Shestak Viktor A.

Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

Doctor of Law, Assistant Professor

In the article problems of modern law enforcement by vessels of the simplified (written) production on administrative cases and the order of court in administrative legal proceedings and also feature of consideration of concrete categories of the above-named affairs by degrees of jurisdiction are analysed at the solution of a question of a possibility of permission of affairs in these orders. In the presented material suggestions for improvement of contents of the judgments made at permission of affairs not by the general rules of administrative legal proceedings are stated.

Keywords: administrative legal proceedings; the simplified (written) order of production on administrative cases; order of court; contents of the judgments made at permission of affairs not by the general rules of administrative legal proceedings.

Действующий Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) с момента своего введения в действие (за исключением отдельных положений), с 15 сентября 2015 г., предусматривал единственный упрощенный порядок рассмотрения административных дел, названный в разделе V еще и как письменный. В последующем с 6 мая 2016 г. в силу изменений, внесенных Федеральным законом от 05.04.2016 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», он был дополнен институтом приказного административного судопроизводства, закрепившим, по сути, еще один упрощенный порядок. Но несмотря на незначительные сроки их практического применения, у судов на местах возник ряд правовых неопределенностей¹, что побудило высшую судебную инстанцию в своем постановлении от 27.09.2016 № 36² дать соответствующие разъяснения.

¹ Шестак В.А. Криминологические аспекты развития системы предупреждения преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах. М., 2012. С. 275.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства

В результате современная судебная практика применения упрощенного (письменного) производства по административным делам складывается следующим образом. Так, в этом порядке исследуемые категории дел могут быть рассмотрены судом по первой инстанции только в следующих случаях, когда: всеми участниками процесса заявлены ходатайства о рассмотрении этого дела в их отсутствие, при условии, что их участие в рассмотрении не является обязательным; ходатайство о рассмотрении дела в названном порядке заявлено самим административным истцом, при условии, что административный ответчик не возражает против его применения; сумма задолженности в административном исковом заявлении по обязательным платежам и санкциям не более 20 тыс. руб.; в судебное заседание не явились все участники процесса, а равно их представители (если их явка не является обязательной или не признана судом обязательной), при условии, что все они были извещены о времени и месте его рассмотрения; при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта, если на момент принятия повторного нормативного правового акта отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный

Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 03.04.2018).

не действующим полностью или в части нормативный правовой акт. Следует отметить, что как на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, так и на стадии судебного разбирательства суд может вынести определение о рассмотрении дела в рассматриваемом порядке, если имеется хотя бы одно из названных оснований³.

При принятии такого решения судом административные дела должны быть рассмотрены в срок до 10 дней со дня вынесения определения о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства в любой из дней в пределах указанного срока без проведения устного разбирательства, назначения судебного заседания, аудиопротоколирования, составления письменного протокола⁴. Принимая во внимание отсутствие устного судебного разбирательства и сокращенный срок рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства, а также необходимость обеспечения права административного ответчика на защиту от предъявленных требований, в случаях изменения истцом основания или предмета иска, увеличения им размера заявленных требований суд вправе вынести определение о рассмотрении дела по общим правилам административного судопроизводства либо вновь установить 10-дневный срок для направления в суд письменных доказательств⁵. По истечении вышеназванного срока суд обязан вынести определение о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства по уточненным требованиям, решение по которому должно быть принято также в период до 10 дней со дня вынесения определения.

В случае, когда на одной из следующих стадий административного процесса — при принятии административного искового заявления к производству, подготовке административного дела к судебному разбирательству, судебному разбирательству в суде первой инстанции — суд примет решение о том, что дело может быть разрешено в исследуемом порядке, он обязан вынести подлежащее направлению участникам процесса определение⁶, которое должно содержать, во-первых, сведения об основаниях, дающих возможность применения правил упрощенного (письменного) производства по рассматриваемому административному делу, во-вторых, разъяснение о том, что возражения относительно применения такого порядка, а равно использования письменных доказательств представляются в суд в 10-дневный срок со дня получения копии определения. Однако эти положения не применимы к случаям перехода к рассмотрению де-

ла в исследуемом порядке при неявке в судебное заседание всех лиц, участвующих в деле, с учетом того обстоятельства, что у них имелась возможность передачи в судебное заседание письменных доказательств⁷.

Вместе с тем при реализации рассматриваемого порядка суду в обязательном порядке требуется учитывать предусмотренные КАС РФ особенности рассмотрения конкретных категорий административных дел. Поскольку нижеперечисленные споры связаны с ограничением прав и свобод гражданина⁸, в связи с чем при их рассмотрении требуется присутствие административного ответчика или его представителя, то по правилам этого производства не могут разрешаться следующие шесть групп дел: о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, оспаривании решений судебного пристава-исполнителя, а равно дела рассматриваемой категории, если период рассмотрения которых менее срока, установленного для исследуемого производства, госпитализации гражданина в медицинское учреждение, оказывающее психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение, продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении. Возражения административного ответчика относительно рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства также будут являться препятствием для его рассмотрения в таком порядке⁹.

В силу требований ст. 294 КАС РФ решение суда, принятое по результатам рассмотрения дела в исследуемом порядке, может быть обжаловано участниками процесса в апелляционном порядке до 15 дней со дня получения его копии. В данном случае копия судебного решения считается доставленной лицу, участвовавшему в деле, и в тех случаях, когда она поступила последнему, но по обстоятельствам, не зависящим от него, не была вручена ему. Течение же срока обжалования судебного акта начинается с даты, указанной на почтовом штемпеле возвращенного почтового отправления с отметкой о невозможности вручения в связи с истечением срока хранения, а равно отказом от получения почтового отправления. Вместе с тем любой участник процесса имеет право ходатайствовать о восстанов-

³ Шестак В.А. О необходимости разработки теоретической модели антикриминогенного обеспечения воинского порядка // Военно-юридический журнал. 2013. № 4. С. 15–30.

⁴ Правила об отложении судебного разбирательства, о перерыве в судебном заседании, об объявлении судебного решения также не применяются, резолютивная часть решения отдельно не изготавливается.

⁵ В том числе отзыв, объяснения, возражения по существу заявленных требований, а также письменное заключение прокурора (если такое вступление прокурора в судебный процесс предусмотрено КАС РФ).

⁶ В частности, определение о подготовке административного дела к судебному разбирательству.

⁷ В иных случаях переход к рассмотрению административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства в суде первой инстанции осуществляется лишь после вынесения указанного выше определения и по истечении срока для представления возражений относительно применения такого порядка и использования объяснений (возражений) по существу спора, письменного заключения прокурора, иных доказательств по делу.

⁸ Шестак В.А. Криминологическо-правовые аспекты криминологической концепции развития системы предупреждения преступности военнослужащих // Библиотека криминалиста. 2013. № 1 (6). С. 194–195.

⁹ Шестак В.А. Зарубежный опыт противодействия правонарушениям военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2013. № 6. С. 12–26.

лении пропущенного срока на подачу апелляционной жалобы (представления), предъявив доказательства, подтверждающие наличие уважительных причин неполучения (несвоевременного получения) почтового отправления.

Что же касается судебного приказа¹⁰ в административном судопроизводстве, то Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановил: в соответствии с требованиями ч. 1, 2 ст. 123.4 КАС РФ возвращение заявления о его вынесении не препятствует взыскателю повторно обратиться в суд с таким заявлением после устранения недостатков, указанных в определении мирового судьи. Кроме того, в силу согласованных требований норм, содержащихся в п. 2 ст. 48 Налогового кодекса Российской Федерации, ч. 3 ст. 123.4, ч. 1 ст. 286 и ст. 287 КАС РФ, в случае отказа в принятии заявления о вынесении судебного приказа взыскатель¹¹ вправе обратиться в суд в порядке главы 32 КАС РФ в течение полугода с момента истечения срока исполнения требования об уплате обязательного платежа (санкции) в добровольном порядке. В этом случае в административном исковом заявлении обязательно должны быть указаны сведения об отказе в принятии заявления о вынесении судебного приказа, а к нему приложено соответствующее определение мирового судьи. Вместе с тем судья обязан отказать в принятии такого заявления, если из него и приложенных к нему документов будет усмотрено отсутствие бесспорности требования (п. 3 ч. 3 ст. 123.4 КАС РФ), о чем может свидетельствовать и поступ-

ление от должника возражений, в том числе до вынесения судьей судебного приказа.

Пропущенный по уважительной причине срок представления возражений относительно исполнения судебного приказа должен быть безусловно восстановлен мировым судьей, о чем отмечается в определении об отмене судебного приказа. При этом надлежащими причинами могут учитываться следующие обстоятельства: как неполучение должником копии судебного приказа в связи с нарушением правил доставки почтовой корреспонденции, ввиду отсутствия должника в месте жительства, обусловленного болезнью (нахождением в командировке, отпуске, переездом в другое место жительства) и прочие.

Кроме того, в рамках требований норм, содержащихся в п. 2 ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 313 КАС РФ, определение мирового судьи о возвращении заявления о вынесении судебного приказа, а также об отказе в его принятии может быть обжаловано в районный суд. Частные жалобы (представления прокурора) на такие определения подаются соответствующими участниками процесса и рассматриваются судом в порядке и сроки, установленные ст. 314–317 КАС РФ.

Литература

1. Шестак В.А. Криминологические аспекты развития системы предупреждения преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах / В.А. Шестак. М.: Ассоциация «Лига содействия оборонным предприятиям», 2012. 283 с.
2. Шестак В.А. Криминологико-правовые аспекты криминологической концепции развития системы предупреждения преступности военнослужащих / В.А. Шестак // Библиотека криминалиста. 2013. № 1 (6). С. 194–203.
3. Шестак В.А. О необходимости разработки теоретической модели антикриминогенного обеспечения воинского порядка / В.А. Шестак // Военно-юридический журнал. 2013. № 4. С. 15–30.
4. Шестак В.А. Зарубежный опыт противодействия правонарушениям военнослужащих / В.А. Шестак // Военно-юридический журнал. 2013. № 6. С. 12–26.

¹⁰ Судебный приказ — судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления по требованию взыскателя о взыскании обязательных платежей и санкций.

¹¹ Судам предписано понимать под взыскателем лицо, на счет которого в соответствии с бюджетным и иным законодательством подлежат перечислению взысканные обязательные платежи (санкции). Таким счетом может выступать и счет Федерального казначейства.

Проблемы правовой охраны атмосферного воздуха в России

Странцов Алексей Алексеевич,
преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Барнаульского юридического института МВД России,
старший лейтенант полиции
656038, Алтайский край, г. Барнаул, ул. Чкалова, д. 49
E-mail: enviniatar@yandex.ru

В статье рассматриваются правовые вопросы охраны атмосферного воздуха как компонента природной среды посредством криминализации экологических правонарушений. Анализируются актуальные проблемы отсутствия в законодательстве критериев разграничения экологических преступлений и административных правонарушений, связанных с охраной атмосферного воздуха в России, недостаточной правовой регламентации механизмов выявления, оценки экологического вреда, причиняемого атмосферному воздуху на территории Российской Федерации. Демонстрируются факты судебного рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности.

Ключевые слова: атмосферный воздух, вред, правовая охрана, административное правонарушение, экологическое преступление, возмещение вреда.

Issues of Legal Protection of the Atmosphere in Russia

Strantsov Aleksey A.

Lecturer of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Police Senior Lieutenant

In the article legal questions of protection of atmospheric air as environment component by means of criminalization of ecological offenses are considered. Urgent problems of absence in the legislation of exact criteria of differentiation of the ecological crimes and administrative offenses connected with protection of atmospheric air in Russia, an insufficient legal regulation of mechanisms of identification, assessment of ecological harm, to the caused atmospheric air in the territory of the Russian Federation are analyzed. The facts of judicial review of cases of administrative prosecution.

Keywords: atmospheric air, harm, criminal legal protection, administrative offence, ecological crime, indemnification.

В России до конца 1960-х годов вредоносные выбросы промышленных и сельскохозяйственных предприятий оценивались с точки зрения потенциальной опасности исключительно для человека и общества, но не для природных экосистем и их элементов в общепланетарном масштабе. К началу второй половины двадцатого века экологическое право как самостоятельная отрасль российской системы права еще не сформировалось, природоресурсное право преобладало над природоохранным, официально признаваемых теорий глобального загрязнения окружающей среды и природных компонентов в ее составе не существовало. Лишь в 1980-е годы применительно к атмосферному воздуху и водным ресурсам вопросы охраны окружающей среды от загрязнения стали оцениваться и регулироваться как экологические¹.

Относительно оценки степени общественной опасности противоправных деяний, с одной стороны, следует отметить мнение Т.Д. Устиновой, которой представляется, что если показатели загрязнения или изменения природных свойств воздуха незначительно превышают установленные безопасные параметры, то правомерно ставить вопрос о признании деяния малозначительным². С другой стороны, как верно считает В.П. Кашепов, к новациям состава преступления, предусмотренного ст. 251 УК РФ, относятся: указание на нарушение правил выбросов в атмосферу загрязняющих веществ как способ совершения преступления; установление ответственности за любое изменение природных свойств воздуха, а не только за его загрязнение³. Также следует согласиться с мнением Е.Ю. Бокуц о том, что любое виновное противоправное загрязнение атмосферного воздуха (даже, например, при 1,5 ПДК) должно влечь уголовную ответственность⁴.

Приведенные позиции авторов свидетельствуют о том, что устойчивые критерии отнесения экологического правонарушения, причиняющего вред атмосферному воздуху, к административному проступку (ст. 8.21 КоАП РФ) или к уголовно наказуемому деянию (ч. 1 ст. 251 УК РФ), если ситуация не связана с причинением вреда здоровью человека вплоть до летального исхода, практически отсутствуют. Иными словами, законодателем не предусмотрено конкретных оснований для криминализации деяния, выраженного в загрязне-

нии или изменении природных свойств атмосферного воздуха. Крайне важно, что в ст. 251 УК РФ не предусматриваются иные тяжкие последствия, связанные с повреждением или уничтожением иных компонентов природной среды, сохранность которых зависит от качества атмосферного воздуха.

Обратимся к обобщениям судебной практики, в частности, к Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», в котором Верховный Суд лишь ограничивается определением понятия «причинение вреда здоровью человека» при совершении преступлений, предусмотренных ст. 251 УК РФ, под которым следует понимать причинение вреда здоровью любой степени тяжести одному или нескольким лицам. В целом, как отмечается в литературе, фиксированная судебная практика минимальна и не поддается системному анализу⁵.

Таким образом, необходимо констатировать, что действующая конструкция состава ч. 1 ст. 251 «Загрязнение атмосферы» не позволяет четко отграничить его от нормы ст. 8.21 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха» КоАП РФ. В обоих кодексах разных отраслей права используются тождественные термины, конструирующие по вопросу криминализации в случае совершения экологического правонарушения.

Для привлечения к административной ответственности на основании ст. 8.21 КоАП также необходимо доказать факт загрязнения атмосферного воздуха. Так, некое общество с ограниченной ответственностью обратилось в Арбитражный суд Алтайского края с заявлением об отмене постановлений Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Алтайского края о привлечении общества к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ. Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции, исходя из того, что административный орган не доказал наличия в действиях общества состава вменяемого ему правонарушения и допустил нарушение при производстве по делу об административном правонарушении. Суд кассационной инстанции согласился с выводом суда апелляционной инстанции о нарушении требований КоАП РФ при получении Управлением доказательств, однако счел законным постановление административного органа о привлечении общества к административной ответственности. Президиум Верховного суда признал правоту суда апелляционной инстанции и постановил, что выброс в атмосферный воздух веществ сам по себе еще не свидетельствует о наличии состава администра-

¹ Кашепов В.П. Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 31.

² Устинова Т.Д. Общественная опасность и ее влияние (учет) при конструировании норм Общей части УК РФ // Lex Russica. 2015. № 3. С. 67.

³ Кашепов В.П. Указ. соч. С. 34.

⁴ Бокуц Е.Ю. Понятие «загрязнение воздуха», используемое в диспозиции ст. 251 УК // Законность. 2011. № 12. С. 30.

⁵ Кашепов В.П. Указ. соч. С. 32.

тивного правонарушения — выброса вредных веществ в атмосферный воздух без специального разрешения⁶.

С другой стороны, при доказанном факте осуществления вредоносной эмиссии веществ, загрязняющих атмосферный воздух, возникает вопрос о криминализации деяния, который при отсутствии сведений о причинении вреда здоровью человека решается, как правило, в пользу административной квалификации. Так, определенное общество с ограниченной ответственностью обратилось в Арбитражный суд Ставропольского края с заявлением к Департаменту Росприроднадзора по Северо-Кавказскому федеральному округу о признании незаконным и отмене постановления по делу об административном правонарушении о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, ссылаясь на неправильное применение норм права⁷. В данном примере в обжаловании было отказано, но у судебных инстанций не возникло сомнений в правильности квалификации совершенного деяния, несмотря на факт нарушения правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ и наличие вредоносных последствий для воздуха.

Отмеченная проблема криминализации загрязнения атмосферного воздуха усугубляется уникальными качествами такового, характеризующегося сверхбыстрой динамикой, перемешиванием состава воздушных масс и рассредоточением на огромных расстояниях, когда концентрация загрязняющих веществ достаточно скоро ротебно приходит к нормальным показателям. Указанные параметры воздуха как компонента окружающей среды приводят еще и к тому, что чаще всего сверхзагрязненный воздух в крупных населенных пунктах становится чем-то ординарным и привычным. Причины крайне неблагоприятного состояния городского воздуха, как правило, объясняются гражданам именно безветрием и низкими температурами, а не факторами антропогенной, как правомерной, так и, что особенно важно, противоправной деятельности.

Подобная ситуация наблюдается в последнее время все более часто как в европейской части России, так и в Сибири. Например, в Красноярске 1 января 2016 г. был введен режим «черного неба». Эксперт-эколог Анастасия Заступенко отмечала, что загрязнение атмосферы в Красноярске очень велико, тот факт, что горожане в состоянии видеть и осязать воздух, говорит, что загрязнение достигло крайне высокой степени. «При инверсии ледяной воздух запирает подстилающие воздушные массы и загрязнение не рассеивается естественным образом, а скапливается в приземном слое», — пояснила эксперт⁸. В Барнауле 21 января 2016 г. было объявлено штормовое предупреждение из-за метеоусловий, не благоприятных для рассеивания вредных примесей в атмосферном воздухе. Как сообщили в алтайском ЦГМС, в настоящее время малоинтенсивный атмосферный процесс способ-

ствует накоплению загрязняющих примесей в воздухе. Предприятиям города и автотранспорту было рекомендовано задействовать мероприятия по сокращению выбросов в атмосферу по режиму № 1 при неблагоприятных метеоусловиях в течение суток⁹.

Безусловно, совершение экологических преступлений, посягающих на охраняемые законом качества атмосферного воздуха, характеризуются высочайшей степенью латентности. Эффективность уголовно-правового предупреждения при подобных обстоятельствах представляется весьма проблематичной.

Таким образом, в России имеет место фактическое отсутствие эффективного механизма применения ст. 251 УК РФ и ст. 8.21 КоАП РФ, что влечет закономерную безнаказанность субъектов экологического права и провокационно способствует ухудшению не только качественного состава атмосферного воздуха, но и усиление глобального парникового эффекта, а также непредсказуемое изменение планетарного климата, активно происходящее в настоящее время.

Владимир Владимирович Путин выступил на климатической конференции ООН, которая 30 ноября 2015 г. официально открылась в Париже. В своем пятиминутном выступлении российский президент заявил, что изменение климата и вызванные им экстремальные погодные явления — это одни из самых серьезных испытаний человечества¹⁰. Всемирная метеорологическая организация (ВМО) в преддверии Конференции по климату выпустила пресс-релиз, в котором сообщает, что 2011–2015 годы уже стали самой теплой пятилеткой в истории, принесла огромное количество экстремальных погодных явлений — особенно периодов очень жаркой погоды, связанных с глобальным изменением климата¹¹.

Затрагивая региональный аспект, необходимо привести некоторые сведения в подтверждение вышеизложенных опасений. Летом 2016 г., по данным Управления по делам ГОЧС Барнаула, в Алтайском крае передавались штормовые предупреждения из-за аномально жаркой погоды. В большинстве муниципальных районов имела место высокая вероятность возникновения пожаров, в некоторых муниципалитетах сохранялась чрезвычайная пожароопасность¹². С наступлением осени выраженные климатические изменения принесли иные проблемы: аномальные осенние метели в Алтайском крае создали угрозу для жизни диких животных, которые не могли добыть себе пищу под толщей снега. «Обильные ранние снегопады создали трудные условия для выживания населения дикой природы. Особенно страдают косули, по высоким сугробам они не могут свободно передвигаться и добывать

⁶ Постановление Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 17254/10 по делу № А03-3457/2010 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.03.2018).

⁷ Постановление Верховного Суда РФ от 25.04.2016 № 308-АД16-3830 по делу № А63-5304/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.03.2018).

⁸ Режим «черного неба» в Красноярске: здоровье горожан в опасности? // Regnum: информационное агентство : сайт. URL: <https://regnum.ru/news/society/2052772.html> (дата обращения: 17.04.2018).

⁹ Режим «черного неба» объявлен в Барнауле // Сибинфо: информационно-политический портал : сайт. URL: <http://www.sibinfo.su/news/alt/2/60753.html> (дата обращения: 17.04.2018).

¹⁰ Владимир Путин выступил на Конференции по климату // Gismeteo: сайт. URL: <https://www.gismeteo.ru/news/novosti-klimaticheskoy-konferentsii-onn/16954-vladimir-putin-vystupil-na-konferentsii-po-klimatu/> (дата обращения: 30.04.2018).

¹¹ У ВМО есть очень плохие новости для нашей планеты // Новости и факты: сайт. URL: <http://novostiifakty.ru/nauka/y-vmoeest-ochen-plohie-novosti-dlia-nashei-planety/> (дата обращения: 30.04.2018).

¹² В Алтайском крае из-за жары объявлено штормовое предупреждение // Аргументы и факты: сайт. URL: http://www.altai.aif.ru/society/v_altayskom_krae_iz-za_zhary_obyavleno_shtormovoe_preduprezhdenie (дата обращения: 30.04.2018).

пищу. Даже такие сильные звери, как лоси, с трудом ходят по глубокому снегу. Кабаны-подростки погибают в снежном плену, если рядом нет взрослых особей, способных пробивать тропы», — констатируют в Главном управлении природных ресурсов и экологии региона¹³. Кроме того, животных подстерегает и другая опасность — в поисках пищи они выходят на бесснежные участки дорог, где зачастую становятся добычей правонарушителей. Подобная ситуация складывалась в 2001–2002 годах, когда численность сибирской косули сократилась с 27 тысяч до 17 тысяч голов. В итоге на восстановление популяции животных потребовалось десятилетие. Для предотвращения тяжелых последствий специалисты краевого управления охотничьего хозяйства в настоящее время осуществляют подкормку животных и охраняют места скопления косуль. В то же время этих мер для спасения популяции косуль недостаточно, в связи с этим в Главном Управлении природных ресурсов обращаются к общественности с просьбой оказать содействие в спасении животных.

В последнем примере явно усматривается серьезное ослабление как правовой, так и фактической охраны природных ресурсов. Современное общество, несмотря на высокий уровень развития науки и техники, не способно справиться с необратимыми климатическими изменениями, за исключением их замедления, контролируемого государством. Как верно считает Ю.С. Кабанова, «процесс реализации конституционных прав и свобод граждан содержит целый комплекс объективных и субъективных факторов»¹⁴. Соответственно, обеспечение правовой охраны атмосферного воздуха как объективного фактора реализации конституционного права граждан России на благоприятную окружающую среду с точки зрения совершенствования механизма юридической, особенно уголовной, ответственности представляется сверхактуальным. Как верно отмечает Р.А. Прошальгин, основание вызывает

необходимые последствия только при наличии определенных условий, то есть условия выступают в качестве необходимого катализатора возникновения каких-либо последствий¹⁵. Вместе с тем грядущие изменения административного законодательства не внушают оптимизма, так как законодатель предлагает довключить в статью, посвященную административно-правовой охране атмосферного воздуха, норму о причинении существенного вреда окружающей среде.

Важно разработать и придать юридическую силу критерию дифференциации уголовной и административной ответственности путем уточнения условия объективной стороны состава ч. 1 ст. 251 УК РФ, а именно введения стоимостного показателя по аналогии с составами ст. 256 и ст. 260 УК РФ. Также в зависимости от типа преступной эмиссии необходимо указать обстоятельства, характеризующие и усиливающие степень общественной опасности преступного деяния, предусмотренного ст. 251 УК РФ, в частности: «Совершение деяния, способствующего повышению температуры тропосферного воздуха, возрастанию пожароопасности, усилению климатических изменений, уничтожению компонентов природной среды, разрушению локальных экосистем, гибели представителей животного и растительного мира».

Литература

1. Бокуц Е.Ю. Понятие «загрязнение воздуха», используемое в диспозиции ст. 251 УК / Е.Ю. Бокуц // Законность. 2011. № 12. С. 28–32.
2. Кабанова Ю.С. Реализация права человека и гражданина на доступ к культурным ценностям в Российской Федерации / Ю.С. Кабанова // Закон и право. 2015. № 2. С. 49–53.
3. Кашепов В.П. Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления / В.П. Кашепов // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 29–39.
4. Прошальгин Р.А. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов предварительного следствия : дис. ... канд. юрид. наук / Р.А. Прошальгин. Екатеринбург, 2010. 233 с.
5. Устинова Т.Д. Общественная опасность и ее влияние (учет) при конструировании норм Общей части УК РФ / Т.Д. Устинова // Lex Russica. 2015. № 3. С. 63–72.

- 15 Прошальгин Р.А. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов предварительного следствия : дис. ... канд. юрид. наук / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2010. С. 60.

¹³ Массовая гибель грозит диким животным в Алтайском крае из-за обилия снега // Информационное агентство Амтел: сайт. URL: <http://www.amic.ru/news/376418/> (дата обращения: 30.04.2018).

¹⁴ Кабанова Ю.С. Реализация права человека и гражданина на доступ к культурным ценностям в Российской Федерации // Закон и право. 2015. № 2. С. 53.

Понятие определения управляющей организации

Мешкова Анна Юрьевна,

аспирант кафедры административного и финансового права

Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

В статье анализируются положения законодательства Российской Федерации, касающиеся определения понятия управляющей организации и выводится определение Управляющей организации, в редакции автора статьи.

Ключевые слова: *управляющая организация, ГБУ «Жилищник».*

Definition of managing organization

Meshkova Anna Yu.,

postgraduate student of the department of administrative and financial law

of the The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

The article deals with the Russian legislation concerning the definition of managing organization and the author to formulate a definition of managing organization.

Key words: *managing organization, SBI “Zhilishnik”.*

На данный момент законодательство не содержит определения управляющей организации. На практике ею являются общества с ограниченной ответственностью с кодом экономической деятельности 70.32.1 «Управление эксплуатацией жилого фонда»¹.

Однако автор не может согласиться с данным утверждением.

Управляющая организация — коммерческая организация, оказывающая услуги по управлению многоквартирным домом на основании лицензии (ч. 1.3 ст. 161 ЖК РФ)².

Управляющая организация (УО) — юридическое лицо, созданное для управления и (или) эксплуатации, технического и санитарного содержания многоквартирных домов. УО является одной из возможных форм управления МКД наряду с ТСЖ и непосредственным управлением. УО является посредником между множеством собственников МКД и лицами, оказывающими услуги по содержанию и обслуживанию МКД, а также услуги по поставке коммунальных ресурсов³.

Определение управляющей организации, обратимся МДК 2-04.2004 «Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда». Управляющая организация — организация, уполномоченная собственником жилищного фонда осуществлять управление жилищным фондом с целью его надлежащего использования и обслуживания, а также обеспечения потребителей жилищно-коммунальными услугами.

Определение управляющей организации содержится в Указании по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы», утвержденные Приказом Росстата от 22 декабря 2014 г. № 719. Согласно этому документу управляющая организация — юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, осуществляющее управление многоквартирным домом на основании договора управления многоквартирным домом.

Деятельность управляющих организаций регулируется Жилищным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (далее — ЖК РФ), который также дает определение управляющей организации: юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель, осуществляющие управление многоквартирным домом (ч. 4.2 ст. 20 ЖК РФ)⁴.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, обязаны получить лицензию на ее осуществление. Осуществление данной деятельности без лицензии не допускается (п. 1 ст. 7 Закона N 255-ФЗ).

При этом в Москве многими многоквартирными домами управляет государственное бюджетное учреждение «Жилищник» района (ГБУ «Жилищник»). По состоянию на 2017 год данные учреждения получили в управление более половины жилищного фонда города Москвы⁵.

В целях совершенствования системы содержания инженерных объектов городского хозяйства Москвы было создано Государственное бюджетное учреждение города Москвы «Жилищник» (далее — ГБУ «Жилищник») с ведомственным подчинением Департаменту жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы⁶.

Государственное бюджетное учреждение некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах⁷.

В Жилищном кодексе РФ предусмотрено, что орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

В постановлении Правительства дано определение, что управляющая организация это юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель, которые осуществляют управление многоквартирным домом на основании результатов конкурса⁸.

Что касается определения данного в Жилищном кодексе РФ, по мнению автора оно является устаревшим.

В данном определении ничего не сказано, об обязательном лицензировании управляющих организаций, о том, что юридическое лицо, должно быть зарегистрировано только в Российской Федерации, оно должно быть выбрано обязательно на основании, проведенного конкурса.

Что касается индивидуальных предпринимателей, согласно статистике, в Москве, например, всего 5 индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензии и управляющие многоквартирными домами, в целом по Российской Федерации таких индивидуальных предпринимателей меньше 0,01 %⁹.

¹ Канцер Ю.А. Ресурсоснабжение жилищно-коммунального хозяйства России: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. В.А. Вайпан. М. : Юстицинформ, 2017. 196 с.

² Ситуация: Какие есть способы управления многоквартирным домом? // Электронный журнал «Азбука права». 2018.

³ Распоряжение ДЖКХиБ г. Москвы от 02.12.2013 № 05-14-381/3 «Об утверждении Регламента на работы по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме».

⁴ Семенихин В.В. Жилищно-коммунальное хозяйство, ритейл-сервисная деятельность. Издание 3, перераб. и дополн. М. : «ГроссМедиа», «РОСБУХ», 2016. 929 с.

⁵ РБК: <http://realty.rbc.ru/news/577d1fe69a7947a78ce90e4a>.

⁶ Постановление правительства Москвы от 30 июня 2009 г. № 642-ПП // Вестник мэра и правительства Москвы. 2009. № 39.

⁷ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О некоммерческих организациях».

⁸ Постановление Правительства РФ от 06.02.2006 № 75 (ред. от 04.03.2015) «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом».

⁹ <https://data.mos.ru/opendata/3102?pageNumber=3&versionNumber=1&releaseNumber=12>

Автор предлагает исключить индивидуальных предпринимателей из определения управляющих организаций.

Предлагается исключить определение из статьи 20 Жилищного кодекса РФ Государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль и добавить определение, предлагаемое автором в статью 161 Жилищного кодекса «Управляющая организация — юридическое лицо, зарегистрированное в Российской Федерации, выбранное на основании состоявшегося конкурса и имеющее лицензию, на управление многоквартирным домом, уполномоченная собственниками осуществлять

управление многоквартирным домом с целью надлежащего обслуживания многоквартирного дома и обеспечения потребителей жилищно-коммунальными услугами».

Литература

1. Канцер Ю.А. Ресурсоснабжение жилищно-коммунального хозяйства России: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. В.А. Вайпан. М. : Юстицинформ, 2017. 196 с.
2. Ситуация: Какие есть способы управления многоквартирным домом? // Электронный журнал «Азбука права». 2018.
3. Семенихин В.В. Жилищно-коммунальное хозяйство, риэлтерская деятельность. Издание 3, перераб. и дополн. М. : «ГроссМедиа», «РОСБУХ», 2016. 929 с.

Рецензия на литературно-художественное издание «Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти». М. : Проспект, 2017. 304 с.

СТРОКИ, ИДУЩИЕ ОТ СЕРДЦА...

Хаустова Ольга Ивановна,

Заслуженный юрист Российской Федерации,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Московской академии Следственного комитета Российской Федерации

125080, г. Москва, ул. Врубеля, д. 12

В статье раскрывается содержание литературно-художественного издания, посвященного памяти Заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук, профессора Н.Г. Салищевой, сыгравшей выдающуюся роль в становлении и развитии административно-правовой науки, дружба и общение с которой оказали огромное влияние на жизнь и творческую судьбу авторов воспоминаний.

Ключевые слова: *Н.Г. Салищева, память, административное право, административный процесс, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, административная юстиция, учитель.*

Review of the Fiction Book «Nadezhda Georgievna Salischeva. Memorial Book»

Khaustova Olga I.

Honored Lawyer of the Russian Federation

Assistant Professor of the Department of State and Legal Disciplines

of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation

The article reveals the content of the literary and art publication dedicated to the memory of the Honored Lawyer of the Russian Federation, the candidate of legal sciences, Professor N.G. Salishcheva, who played an outstanding role in the development and development of administrative and legal science, whose friendship and communication had a huge impact on life and creative the fate of the authors of memories.

Keywords: *N.G. Salishcheva, memory, administrative law, administrative process, the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, administrative justice, teacher.*

20 июня 2016 г. ушла из жизни замечательная женщина, прекрасный человек, выдающийся ученый и педагог, Заслуженный юрист России, профессор Надежда Георгиевна Салищева, посвятившая всю свою жизнь становлению и развитию законодательства об административных правонарушениях, разработке теоретических основ советского и российского административного права и процесса.

Без Надежды Георгиевны нелегко. По свидетельствам близких, друзей и коллег, тесно с ней общавшихся, по моим собственным ощущениям, вместе с профессором Н.Г. Салищевой ушла часть нашей творческой и человеческой жизни, где на

другом конце коммуникации тебя выслушают, поймут, подскажут, вселят надежду.

С уходом Надежды Георгиевны, к сожалению, не с кем стало посоветоваться, чтобы самоутвердиться, убедиться в правильности своей позиции, достаточности и полноты ее аргументации. И в этом есть некая обреченность...

Прошедшее время, кроме горечи утраты близкого по духу человека, каким являлась Надежда Георгиевна, осознания бренности жизни и в связи с этим в какой-то мере несправедливости закона природы, утвердило меня в мысли о том, что добрая память о человеке жива не потому, что у людей прекрасная память.

А потому, что покинувший мир человек оставил такой глубокий след в твоей душе, который до конца жизни будет отзываться в твоём сердце долгим, протяжным эхо. Это сравнимо со светом некоторых давно погасших звезд, видимых на ночном небе, и которые все еще освещают наш земной путь...

Ну и, конечно же, оставленное профессором Н.Г. Салищевой творческое наследие... Ее, без преувеличения сказать, глубоко содержательные фундаментальные монографии и статьи, посвященные проблемам административного процесса, основной идеей которых непременно являлась защита прав и интересов граждан в их взаимоотношениях с органами государственного управления, всегда будут актуальными для исследования и законотворчества.

30 сентября 2017 г., в канун дня поминовения святых мучениц Веры, Надежды, Любви и матери их Софии, а точнее, к девяносто третьей годовщине со дня рождения незабываемой Надежды Георгиевны Салищевой, в издательстве «Проспект» вышла в свет посвященная ей Книга памяти (далее — Книга памяти, Книга)¹.

Издание, изначально заявленное как литературно-художественное, отличаются великолепное оформление и проникновенный, идущий от сердца стиль изложения воспоминаний родными, близкими, друзьями, коллегами и учениками.

Как правильно подмечено издателем, книга написана не авторским коллективом, а разными людьми — разными по возрасту, роду занятий, жизненному опыту, которые вряд ли бы узнали друг о друге, если бы не общее счастье знакомства с Н.Г. Салищевой².

Именно она, обладая сочетанием таких ярчайших качеств, как ум, житейская мудрость и доброта, притягивала к себе людей, была и осталась для каждого из них объединяющим началом.

Книгу открывают краткая биография Надежды Георгиевны как продолжательницы славных родов Салищевых и Богдановых — людей для своего времени высокообразованных, добродетельных и уважаемых, и теплые воспоминания о ней родных и близких, которые в лице Надежды Георгиевны потеряли не только кровно близкого человека — маму, бабушку, прабабушку, тетю, но еще и все понимающего друга, духовного и профессионального наставника, мудрого советчика, неиссякаемый источник радости человеческого общения, тепла и вдохновения³.

¹ Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. М.: Проспект, 2017. 304 с.

² Рожников Л.В. От издателя. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 5–6.

³ Якимов А.Ю. Время не лечит. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 20–26; Дмитриенко И.Г. Род Салищевых. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 28–31; Туркина Е.С. Род Богдановых. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 34–38; Калинина (Якимова) Л.М. Вспоминая Надежду. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 40–42; Якимова М.А. Я всегда буду любить тебя, бабушка! В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 44–48; Якимова Т.А. Вера, Надежда, Любовь. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 50–54; Дунилова Елизавета. Моя самая любимая бабушка. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памя-

Воспитанная в духе православия, любви и уважения к ближнему, доброжелательства и гостеприимства, Надежда Георгиевна впитала и сохранила до конца своих дней присущие ее семье интеллигентность, такт, искреннее радушие и отзывчивость.

Ее отличали постоянное стремление к знаниям, безграничное трудолюбие, высокое чувство долга и ответственности. Именно эти качества в суровые годы войны помогли ей, хрупкой молодой девушке, самоотверженно, не щадя своих сил и здоровья, ухаживать в госпитале за ранеными и выполнять другую нелегкую работу.

А еще совместить учебу, которая пришлось на тяжелые военные и послевоенные (1943–1948) годы, в Московском государственном университете на юридическом факультете и Московском городском музыкально-педагогическом училище и закончить ее с отличием.

После успешной защиты кандидатской диссертации на тему «Нормативные акты государственного управления» Н.Г. Салищева вплоть до поступления на работу в 1961 г. в Институт государства и права (далее — также ИГП, Институт) Академии наук СССР на должность старшего научного сотрудника плодотворно занималась преподавательской деятельностью, заслужив присвоение ученого звания старшего научного сотрудника.

Уже здесь, в ИГП, в ряду именитых специалистов, таких как С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская, А.Е. Лунёв, М.М. Пискотин, Б.М. Лазарев, проявился особый дар Н.Г. Салищевой как ученого-административиста.

Ее монографии «Административный процесс в СССР» (Юриздат, 1964) и «Гражданин и административная юрисдикция» (Юриздат, 1970), а также коллективный (с ее участием) фундаментальный научный труд «Научные основы государственного управления в СССР», (Издательство «Наука», 1968) внесли неоценимый вклад в развитие науки административного права⁴.

В них были заложены концептуальные основы административно-юрисдикционного процесса и механизма защиты прав граждан в рамках данного вида юридического процесса.

Эти работы определили выбор научного пути многих будущих ученых. Они, как и диссертация Надежды Георгиевны, до настоящего времени востребованы при написании диссертаций на соискание ученых степеней не только кандидатов наук, но даже в основном докторов наук (Р.Ф. Васильев, В.П. Уманская)⁵.

ти. С. 44–48; Турзин П.С. Вспоминая о встречах с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 60–63; Кулешов А.А. Я благодарен судьбе за то, что она свела меня с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 66–69; Никитина А.С. О бабушке. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 72.

⁴ Краткая биография Надежды Георгиевны Салищевой. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 10–11.

⁵ Побежимова Н.И. О Надежде Георгиевне невозможно говорить в прошедшем времени. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 160–165; Серков П.П. Надежда Георгиевна Салищева всю свою жизнь посвятила науке административного права. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 180–183; Шергин А.П. Почти полвека рядом с

По свидетельству зав. сектором ИГП РАН профессора И.Л. Бачило, которой довелось длительное время работать с Надеждой Георгиевной, в том числе в период формирования административного права и образования сектора этой отрасли в ИГП, ученые в то время имели прочную связь не только с академическими структурами, но и с государственным аппаратом. Н.Г. Салищева являла собой пример соединения науки и практики, она не была кабинетным ученым⁶.

Даже перейдя на работу в аппарат Президиума Верховного Совета СССР, Надежда Георгиевна в период с 1969 по 1989 г. вначале в должности референта, затем — заведующего Сектором по вопросам контроля за исполнением законодательства Юридического отдела продолжала активно участвовать в работе сектора административного права ИГП: была важным советчиком и помощником в подготовке заключений от имени Института.

Н.Г. Салищева стояла у истоков формирования законодательства об административных правонарушениях, начиная с Основ законодательства Союза ССР и союзных республик. Но особо неоценимую роль она сыграла в кодификации законодательства об административной ответственности, в результате которой появились и первый Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, и сменивший его в 2002 г. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Во всех рабочих группах по проектной разработке и подготовке кодексов Н.Г. Салищева была не только генератором прогрессивных идей, но и непревзойденным мастером их трансформации в конкретные правовые нормы. Так тонко понимать и чувствовать особенности языка закона как самостоятельного стиля литературной речи дано не каждому⁷. Но Надежда Георгиевна владела этим искусством в совершенстве и не тайла его от других.

Наблюдать за ее работой, учиться у нее было одним бесконечным удовольствием. Благодаря бесценному практическому опыту Н.Г. Салищевой, ее глубочайшим теоретическим знаниям в области административного права и процесса острейшие дискуссионные вопросы снимались, получив свое логическое разрешение.

После принятия КоАП РФ большинство авторов воспоминаний по предложению Надежды Георгиевны и под ее началом включились в работу над первым комментарием к КоАП РФ, который по праву считается одним из лучших и востребованных.

Комментарий в издательстве «Проспект» выдержал семь полноценных изданий. Два последних — под общей редакцией Н.Г. Салищевой. Учитывая большой объем и динамику вносимых в КоАП РФ изменений, проведенная Надеждой Георгиевной работа по редактированию текста Коммен-

тария сравнима с научным подвигом. Содержащиеся в нем положения и через десятилетия останутся практическим руководством к действию для органов, осуществляющих административную правоприменительную деятельность, и образцом для изложения научно-практических комментариев⁸.

Надежда Георгиевна всегда очень внимательно отслеживала и анализировала вносимые в КоАП РФ изменения. Последовательно критиковала продиктованные узко понимаемыми ведомственными интересами предложения и решения, ухудшающие качество закона.

В случае необоснованных возражений смело и убежденно отстаивала свое мнение в юридической печати, в залах научно-практических конференций, ученых советов и т.п.

Она всегда шагала в ногу со временем. Быстро улавливала новые веяния в административно-правовой науке, четко вводила в свой научный лексикон недавно появившиеся термины, раскрывая их содержание и показывая возможности и пределы их применения в нашей стране⁹.

Уважая научные взгляды других ученых, а также молодых авторов, разумно и тактично по отношению к своим оппонентам обосновывающих свою позицию, Надежда Георгиевна, достаточно терпимо относилась к научным заблуждениям.

Общепризнано, что Н.Г. Салищева была великолепным полемистом и оратором. Ее выступления на научных форумах, лекциях для практикующих юристов, особенно среди судейского сообщества, всегда воспринимались с большим интересом¹⁰.

Когда она выступала с докладом или просто брала слово, выражая собственную позицию по тем или иным обсуждаемым вопросам, зал замирал, все присутствующие слушали ее речь в полной тишине и с большим интересом, настолько яркими и высокопрофессиональными были эти выступления¹¹.

В 2005 г., как наиболее опытный ученый-юрист, знающий проблемы, возникающие в правоприменительной практике при производстве по делам об административных правонарушениях, профессор Н.Г. Салищева приняла самое деятельное участие в подготовке проекта постановления Пленума Верховного Суда РФ, посвященного вопросам применения КоАП РФ. Будучи членом научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, она всегда активно участвовала его работе.

Предложенные и обоснованные Надеждой Георгиевной в научных трудах идеи и в настоящее время реализуются в многочисленных законодатель-

Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 216–221.

⁶ Бачило И.Л. Следы, которые никогда не пропадают. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 76–82.

⁷ Студеникина М.С. Я горжусь тем, что многие годы имела возможность встречаться с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 192–195.

⁸ Шергин А.П. Почти полвека рядом с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 216–221; Хаустова О.И. Ее негасимый свет... (Звезда по имени Надежда). В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 202–213.

⁹ Штатина М.А. Мне посчастливилось работать вместе с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 224–230.

¹⁰ Студеникина М.С. Я горжусь тем, что многие годы имела возможность встречаться с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 192–195.

¹¹ Ломакина В.Ф. Первую встречу с Надеждой Георгиевной я запомнила на всю свою жизнь. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 140–144.

ных актах, административных регламентах и других юридических документах¹².

Ученые утверждают, что две параллели никогда не пересекаются. То же и с параллельными мирами. Эта теория, доказанная еще Евклидом, все больше ставится под сомнение.

Действительно, все мы живем в своем, принадлежащем нам и только нам мире... Каждый идет, как говорится, своим путем, своей дорогой. Волею судеб в какой-то день и час, а может быть, мгновенно, следуя взаимным интересам различного характера, наши пути могут пересечься. И, как следствие, мы общаемся, познаем друг друга, учимся и ...снова общаемся.

Вот и наши миры многократно пересекались с миром Надежды Георгиевны. Причин тому множество. Однажды повстречавшись, с ней непременно хотелось общаться вновь.

Сила притягательности Надежды Георгиевны заключалась в том, что в ней сочетались такие качества, как природный ум, мудрость, высокий профессионализм, перед которыми хотелось «снять шляпу», а также присущие ей человеколюбие и добросердечие.

Она обладала редким даром: заинтересованно слушать и слышать, понимать суть проблемы, находить пути ее разрешения самим собеседником, таким образом возвышая его и вселяя уверенность в собственные силы.

Авторы, не сговариваясь, независимо друг от друга рассказали в своих воспоминаниях о встречах с Надеждой Георгиевной, о том, какое влияние она оказала на их творческую судьбу и какой след оставила в душе и жизни каждого.

И хотя некоторые из них даже не знакомы между собой, их жизненные и творческие пути никогда не пересекались, но как они все одинаково тепло, с благодарностью и любовью отзываются о Надежде Георгиевне — Человеке и правоведе, учителе и ученом.

Профессор М.С. Студеникина тонко подметила, что Надежда Георгиевна Салищева достигла высот великого искусства Учителя. Любое общение с Надеждой Георгиевной потенциально обогащало. Она умела так вести беседу, так и делиться своими знаниями, что начинаешь и себя воспринимать как равного собеседника¹³.

Неудивительно, что за годы многолетней работы в науке учеников и последователей у профессора Н.Г. Салищевой не счесть. И студенты, и аспиранты сохранили добрую память о Надежде Георгиевне. В рамках настоящей Книги памяти лишь некоторым из них посчастливилось высказать слова признательности своему Учителю, вспомнить о минутах радости творческого и человеческого с ней общения¹⁴.

¹² Серков П.П. Надежда Георгиевна Салищева всю свою жизнь посвятила науке административного права. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 180–183.

¹³ Студеникина М.С. Я горжусь тем, что многие годы имела возможность встречаться с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 192–195.

¹⁴ Бондаренко А.А. Надежда Георгиевна стала для меня проводником в науку административного права. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 84–86; Дубровский Д.С. Под руководством Надежды Георгиевны. В кн.:

Каждая встреча, каждый разговор с ней могли дать что-то очень важное: упорядочить понимание профессиональных, а иногда и личных вопросов, прийти в уравновешенное состояние, принять взвешенное решение, сделать правильный выбор¹⁵.

Авторы единодушно отмечают высокую профессиональную эрудированность, острый ум, исключительную память Надежды Георгиевны, всегдашнюю готовность ответить на любой сложный вопрос по теории и практике применения административной ответственности, предложить оптимальные пути решения коллизионных, казалось бы, не решаемых проблем. При этом она была достаточно скромным человеком и никогда не превозносила своих заслуг¹⁶.

В Надежде Георгиевне поражала ее научная добросовестность. Из-под ее пера ни разу не вышел «сырой» материал. Любую публикацию отличают логическая завершенность, отточенность юридических формулировок, хороший литературный стиль, ясность и, что особенно ценно, простота изложения мысли, умение доходчиво донести до читателя порой сложную теоретическую проблему¹⁷.

Вспоминая о годах дружбы и научного сотрудничества с Н.Г. Салищевой, признавая ее высочайший, непререкаемый авторитет, профессор Б.В. Россинский с горечью заметил, что с уходом из жизни этой великой женщины ушла эпоха, ибо Надежда Георгиевна сама была эпохой — эпохой в административно-правовой науке. В такую женщину невозможно было не влюбиться¹⁸.

С таким же пиететом, трепетным восхищением и очень искренне звучат слова признательности профессора А.С. Дугенец, чья жизнь в административно-правовой науке протекала при непосредственном деятельном участии, наставничестве и

Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 110–111; Звягинцев С.Е. Надежда Георгиевна навсегда останется для меня Учителем. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 122–124; Кузурманова И.В. Опустело место очень близкого Человека. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 130–137; Ломакина В.Ф. Первую встречу с Надеждой Георгиевной я запомнила на всю свою жизнь. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 140–144; Овчарова Е.В. Мне всегда было важно знать мнение именно Надежды Георгиевны. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 146–149; Порываев С.А. Памяти Надежды Георгиевны Салищевой. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 168–169; Скоков А.В. Благодаря Надежде Георгиевне свою профессиональную реализацию я связал с административным правом. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 186–189; Казина Т.В. Все бестелесное, духовное остается с нами навсегда. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 126–127.

¹⁵ Федосенко А.В. Надежда Георгиевна была удивительным человеком. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 198–200.

¹⁶ Плигин В.Н. О Надежде Георгиевне Салищевой. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 152–157; Серков П.П. Надежда Георгиевна Салищева всю свою жизнь посвятила науке административного права. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 180–183.

¹⁷ Буравлев Ю.М. Надежда Георгиевна Салищева — ученый и личность с большой буквы. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 88–94.

¹⁸ Россинский Б.В. Не влюбиться в Надежду Георгиевну было невозможно. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 172–178.

беспокойстве, сродни материнскому, многоуважаемой и обожаемой Надежды Георгиевны¹⁹.

И действительно, к ней невозможно было относиться по-другому. Профессор А.П. Шергин, преклоняясь перед талантами Н.Г. Салищевой как нормативиста и ученого, оказавшей в свое время существенную методическую и практическую помощь в становлении и работе нового отдела ВНИИ МВД СССР по проблемам административно-правовой деятельности органов внутренних дел, сыгравшей большую роль в подготовке и защите его докторской диссертации, восторгался ее потрясающей работоспособностью и, главное, умением общаться.

Встречу с Надеждой Георгиевной он называл праздником и одновременно уроком человеколюбия. Помогать людям, радоваться успехам сына, внучек и правнучек, учеников — привычное ее состояние²⁰.

И это правда!.. Слова Анатолия Павловича, как подтверждение, звучат в каждом авторском воспоминании.

Да, она любила людей, но при всем своем добродушии и сердечности не могла воспринимать их позитивно, когда сталкивалась с научной и личной недобросовестностью, стяжательством, высокомерием, особенно по отношению к людям, находящимся ниже в социальной иерархии, необязательностью кого-либо из знакомых или коллег²¹. И этом тоже видятся ее правда и сила характера.

Завершает Книгу памяти замечательная фотолерия, в которой представлены снимки разных периодов жизни всеми любимой и такой родной Надежды Георгиевны.

Профессиональные и любительские фото из семейного альбома, сколько они могут рассказать... Вот портрет еще совсем юной Надежды: красивая девочка с серьезными не по годам глазами. Чуть позже, в возрасте 11–14 лет, — в танцевальном коллективе, за учебой, с отцом Юрием (Георгием) Сергеевичем Салищевым и мамой Евгенией Петровной Салищевой (Богдановой), с двоюродной сестрой Н.Д. Богдановой, с которой была очень дружна.

А здесь она за фортепиано. Многие знают, что музыка, помимо юриспруденции, была еще одной страстью Н.Г. Салищевой. Под руководством выдающегося советского виолончелиста Л.В. Ростроповича юной Надежде посчастливилось музицировать в одном ансамбле с его сыном, тогда еще неизвестным, но необычайно талантливым Славой Ростроповичем.

Авторы, которым довелось бывать в гостях у Надежды Георгиевны, вспоминают о незабываемых впечатлениях, оставленных ее игрой на фортепиано, уюте домашней обстановки, песнях под аккомпанемент радушной хозяйки.

¹⁹ Дугенец А.С. Надежда Георгиевна, спасибо за то, что Вы были в моей жизни! В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 114–120.

²⁰ Шергин А.П. Почти полвека рядом с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 216–221.

²¹ Буравлев Ю.М. Надежда Георгиевна Салищева — ученый и личность с большой буквы. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 88–94 ; Побежимова Н.И. О Надежде Георгиевне невозможно говорить в прошедшем времени. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 160–165.

Глядя на фотографии из семейного альбома, угадываешь не только внешнее (портретное), но и внутреннее сходство Надежды Георгиевны с прародителями, духовно богатыми, высокообразованными и благороднейшими людьми.

Безусловно, профессор Н.Г. Салищева стала ярчайшим последователем своих предшественников, оставив после себя не только богатое творческое наследие, благодарных учеников, но и продолжателей семейной династии юристов: сына — Заслуженного юриста России, доктора юридических наук, профессора А.Ю. Якимова и внучек М.А. и Т.А. Якимовых, с отличием окончивших юридические факультеты лучших московских вузов (МГУ, РАП) и ставших практикующими юристами²².

Со всех портретов и любительских фото Надежды Георгиевны (студентка, видный ученый, уважаемый ответственный работник аппарата Президиума Верховного Совета СССР, любящая и заботливая жена и мама, счастливая, улыбающаяся бабушка и прабабушка) смотрят на нас ее живые, бездонные и очень мудрые глаза, в которых светятся вселенский разум и доброта, к которым так хочется прикоснуться доверительным взглядом.

Она поистине была живой мадонной, источником нашего вдохновения...

К сожалению, Надежда Георгиевна Салищева покинула нас навсегда. Она ушла со своим, ведомым только ей миром, первым снегом, первым поцелуем, первым научным успехом... С уходом Надежды Георгиевны нас стало ощутимо меньше.

Мы уже не сможем рассчитывать на ее мудрый совет и поддержку, как и не сможем никогда забыть ее, потому что та энергия, которой она с нами делилась, тот солнечный свет, который она нам дарила, еще долгие годы будут согревать наши души, напоминая об этой святой женщине с прекрасным именем Надежда.

В заключение следует отметить, что Книга памяти о Надежде Георгиевне Салищевой очень правдива, отражает реальные события и факты из ее жизни и творческой деятельности.

Поэтому ее с равным основанием можно рассматривать не только как литературно-художественное, но и как научно-популярное издание. Содержание Книги может быть интересно для людей, которые лично знали Надежду Георгиевну и соприкасались с ней на поприще научной, педагогической и законотворческой деятельности, и для людей, не имеющих отношения к юриспруденции.

Данное издание может представлять интерес и для молодых людей, «обдумывающих житье, решающих — сделать бы жизнь с кого», стоящих перед выбором нравственных и профессиональных ориентиров. Именно в этом видится ее большое воспитательное значение для молодежи.

Книга является убедительным подтверждением тому, что лучшей путеводной звезды, чем Надежда Георгиевна, пожалуй, не найти...

Литература

1. Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. М.: Проспект, 2017. 304 с.

²² Шергин А.П. Почти полвека рядом с Надеждой Георгиевной. В кн.: Надежда Георгиевна Салищева. Книга памяти. С. 216–221.

**Рецензия на диссертацию Елены Алексеевны Николаенко
на тему «Административно-правовое регулирование прохождения службы
курсантами образовательных организаций МВД России»,
защищенную 25 мая 2017 г. в диссертационном совете,
созданном на базе Белгородского государственного национального
исследовательского университета, на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности
12.00.14 — административное право, административный процесс,
(научный руководитель — доктор юридических наук,
профессор Махина Светлана Николаевна)**

Дугенец Александр Сергеевич,
*Заслуженный юрист Российской Федерации,
главный редактор научно-практического журнала «Административное право и процесс»,
доктор юридических наук, профессор
115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7*

**Review of the Thesis by E.A. Nikolaenko «Administrative Law
Regulation of Doing Service by Cadets of Educational Institutions
of the Ministry of Internal Affairs of Russia»**

Dugenevets Aleksandr S.
*Honored Lawyer of the Russian Federation
Editor-in-Chief of the Administrative Law and Procedure Scientific and Practical Journal
Doctor of Law, Professor*

В условиях продолжающегося реформирования системы МВД России кадровое укрепление системы органов внутренних дел является одним из приоритетных направлений дальнейшего совершенствования их функционирования, что и стало основанием для подготовки диссертационного исследования Еленой Алексеевной, выполненного на кафедре административно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина.

Рецензируемая работа является актуальным и своевременным исследованием, имеющим значение как для соответствующих направлений административно-правового научного познания, так и для юридической практики.

В обосновании актуальности поставленных проблем уважаемая Елена Алексеевна справедливо, по мнению рецензента, отмечает, что система органов внутренних дел может выполнять возложенные на нее задачи качественно, эффективно, в соответствии со стандартами правового государства только при условии хорошего кадрового обеспечения (с. 3). Поскольку выпускники образовательных организаций МВД России, как основа организационно-правового механизма комплектования кадрового состава органов внутренних дел, ежегодно пополняют территориальные органы МВД России, то вопросы оптимизации структуры и численности органов внутренних дел, закрепления особых требований к сотрудникам органов внутренних дел, развития и модернизации элементов механизма прохождения службы молодыми специалистами должны рассматриваться как важнейшее условие стабилизации кадрового корпуса органов внутренних дел в целом.

В этой связи актуальность вопросов прохождения службы курсантами образовательных организаций системы МВД России, совершенствования работы по качественному комплектованию ведомственных образовательных учреждений переменным составом, закрепления молодых специалистов на службе в органах внутренних дел не вызывает сомнений.

В то же время, как верно отмечено уважаемым автором, в целях формирования компетентного кадрового состава органов внутренних дел необходимы:

— выработка стратегических решений в области совершенствования подготовки кадров для органов внутренних дел,

— приведение нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, в соответствие с требованиями современного российского общества.

Следует согласиться с утверждением диссертанта, что реализация названных направлений не только положительно повлияет на качество выполнения сотрудниками служебных обязанностей, уровень их социальной защищенности, степень удовлетворенности службой, но и отразится на уровне общественной безопасности и правопорядка в государстве.

Объект диссертационного исследования определен Еленой Алексеевной как общественные отношения, складывающиеся на всех этапах процесса прохождения службы курсантами образовательных организаций МВД России. В соответствии с ним совокупность правовых норм, регламентирующих вопросы института государственной службы в органах

внутренних дел, а также прохождения федеральной государственной службы в органах внутренних дел курсантами образовательных организаций МВД России, определена как предмет проведенного научного исследования.

Следует отметить удачный выбор цели исследования, которая заключается в теоретическом осмыслении, обосновании и выдвижении предложений правового характера, направленных на совершенствование прохождения службы курсантами образовательных организаций МВД России.

Использованные в работе общенаучные и специальные методы познания — сравнительный, правовой, исторический, социологический и др. — обеспечили успешное решение задач и позволили достичь поставленной исследовательской цели.

Требованиям научной новизны в полной мере отвечает обозначенная в диссертации научная проблема, которая, говоря обобщенно, заключается в комплексном исследовании сложившейся практики и стратегическом планировании направлений дальнейшего совершенствования прохождения службы курсантами образовательных организаций МВД России. О научной новизне представленной работы свидетельствуют сформулированные и выносимые для научного осмысления и широкого обсуждения аргументированные предложения, направленные на устранение выявленных проблем при комплектовании и прохождении службы курсантами образовательных организаций МВД России, а также при планировании пополнения кадрового состава системы МВД России.

Структура диссертации Елены Алексеевны удобна для восприятия и логически выверена, что позволило автору последовательно представить развитие объекта исследования на всех этапах прохождения службы курсантами образовательных организаций МВД России.

Представляется необходимым особо отметить интересные и достаточно четко сформулированные уважаемым соискателем положения о понятии «прохождение службы в органах внутренних дел» (с. 97), которое рассматривается как модификация служебно-правового положения сотрудника органа внутренних дел в связи с наступлением юридических фактов, закрепленных на законодательном уровне, изменяющих, порождающих или прекращающих существующие служебные отношения.

К числу несомненных достоинств рецензируемой работы следует отнести также авторскую позицию о необходимости введения в правовой оборот дефиниции «курсантская служба» (с. 54), а также сформулированные задачи и функции «курсантской службы» (с. 54–57).

Представляется необходимым привлечь внимание коллег к вопросу, касающемуся личного вклада Елены Алексеевны в разработку проблем и анализа форм отбора граждан на обучение в образовательные организации высшего образования системы МВД России по «прямому набору», а также в обобщение полученных комплексных выводов, свидетельствующих:

— о необходимости разработки механизма распределения обучающихся образовательных организаций МВД России, поступивших на обучение по «прямому набору»;

— об особенностях предоставления выпускникам, обучавшимся по «прямому набору», места прохождения дальнейшей службы в органах внутренних дел;

— о целесообразности разработки дополнительных специальных норм, стимулирующих образовательную и служебную деятельность (с. 211–215).

Заслуживают быть выделенными и иные положительные аспекты, однако уже на основании сказанного, как представляется, можно констатировать, что диссертационное исследование, проведенное уважаемой Еленой Алексеевной, имеет существенное практическое значение. Разработанные авторские предложения и конкретные рекомендации могут быть использованы не только в практической деятельности территориальных органов МВД России и образовательных организаций МВД России, но и в правотворческой деятельности, а также в учебном процессе.

Достоверность результатов диссертационного исследования Елены Алексеевны не вызывает сомнений. При подготовке рецензируемой диссертационной работы уважаемым автором проанализировано 229 источников, включающих как нормативные акты, так и правовые документы, монографические работы, юридические статьи, материалы многих конференций, семинаров, «круглых столов», статистические данные и проч.

Эмпирическая база представлена правоприменительной практикой подразделений по работе с личным составом образовательных организаций МВД России и территориальных органов МВД России по вопросам исследуемой проблематики, а также результатами социологического опроса профессорско-преподавательского состава, курсантов 1 и слушателей 5 курсов, а также выпускников Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина по ряду ключевых проблем настоящей диссертационной работы.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования осуществлены на должном уровне, поскольку:

— теоретические положения и практические рекомендации, обоснованные и представленные соискателем ученой степени, многократно докладывались на научно-практических мероприятиях различных уровней, а также в процессе консультативной и практической деятельности автора;

— основные результаты проведенной работы опубликованы в 15 работах автора, пять из которых — в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Общий объем публикаций составил более 6 п.л.

Особо следует отметить, что сформированная Еленой Алексеевной авторская позиция определения этапов прохождения службы курсантами образовательных организаций МВД России и ее элементов (с. 93–152), а также необходимость четкого определения административно-правового статуса курсантов образовательных организаций МВД России и предложенный типовой должностной регламент (должностная инструкция) по должности «курсант», как правовая и организационная основа профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел, в достаточной степени обоснованы.

В этой связи можно сделать вывод, что содержание представленных к защите положений и степень их обоснованности в полной мере свидетельствуют, что автором проведено научное исследование, обобщившее широкий спектр научных знаний о данной проблеме и выполненное на высоком теоретическом уровне.

Вместе с тем, как и многие инновационные исследования, диссертация Елены Алексеевны содержит ряд спорных положений, нуждающихся, по мнению рецензента, в необходимых уточнениях и дополнительных разъяснениях.

Так, например, диссертационное исследование содержит предложение о создании в образовательных организациях высшего образования системы МВД России военных кафедр (с. 158–163). Предложение не только весьма интересное, но и весьма спорное и, как видится, недостаточно аргументированное уважаемым диссертантом. Указанное положение вызывает дополнительные вопросы правового и организационного характера, на которые соискателю необходимо обратить внимание и подтвердить необходимому развитию в своих дальнейших научных работах.

Уважаемым диссертантом анализируются существующие в отдельных правоохранительных структурах зарубежных государств системы профессионального образования, которые имеют свои различия по форме, направлениям деятельности и структуре (с. 79–90). В преобладающем большинстве государств система профессиональной подготовки кадров в целом зависит от существующих принципов построения правоохранительных органов. Более того, система профессиональной подготовки кадров полиции в этих странах расценивается как один из важнейших резервов увеличения эффективности деятельности полиции. Вместе с тем, несмотря на довольно глубокий анализ зарубежного опыта, Елена Алексеевна не сформулировала конкретные предложения о возможности заимствования и введения каких-либо наиболее эффективных элементов в отечественную систему правового регулирования процессов прохождения «курсантской службы».

Кроме того, диссертант отмечает, что анализ определения «служба в органах внутренних дел», а также функций, направлений и назначения деятельности полиции, которая входит в систему органов внутренних дел, позволяет сделать вывод о том, что органы внутренних дел формально можно считать именно правоохранительными органами и, соответственно, реализуемую в этих органах службу — правоохранительной (с. 33). Бесспорно, что содержательно такое рассуждение имеет под собой основание. Однако думается, что все же необходи-

мы уточнения: как такая позиция корреспондирует с законодательными положениями (ФЗ РФ «О системе государственной службы Российской Федерации»), из которых «правоохранительная служба» была исключена? Не свидетельствует ли такая позиция российского законодателя о нецелесообразности дальнейшего и доктринального развития данной правовой категории?

В последующих разделах работы диссертант констатирует, что в период дореволюционной России не было четко сформированной системы полицейского образования. Отсутствовало в структуре Министерства внутренних дел и особое подразделение, которое бы в целом руководило подготовкой кадров. По мнению Е.А. Николаенко, главными причинами хаотичности в данном направлении являлись нечеткая позиция руководства МВД по данному вопросу и имеющиеся финансовые проблемы. Тем не менее следует заметить, что, несмотря на наличие проблем в организованном обучении кадров полиции, на первых порах второго десятилетия XX века в государстве была учреждена широкая сеть различных курсов и школ по подготовке полицейских кадров (с. 90). Однако данный период формирования государственно-служебного положения обучающихся в образовательных организациях системы внутренних дел автором не раскрыт, не попал, к сожалению, в сферу исследовательского внимания соискателя.

Завершая характеристику защищенной работы, необходимо обратить внимание уважаемых читателей, что высказанные предложения и пожелания относительно степени проработки отдельных положений диссертации в целом не снижают интереса ни к предложенной и доказываемой концепции, ни общего положительного впечатления о проведенном исследовании.

Изложенное позволяет заключить, что диссертация на тему «Административно-правовое регулирование прохождения службы курсантами образовательных организаций МВД России» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей существенное значение для юридической науки в рамках специальности 12.00.14 — административное право, административный процесс, соответствует требованиям п. 9, 10, 11, 13 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автору — Елене Алексеевне Николаенко — заслуженно присуждена ученая степень кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 — административное право, административный процесс.

**Журнал включен в базу данных
Российского индекса научного цитирования
(РИНЦ)**

Рецензия на диссертацию Бориса Максимовича Фролова
«Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской
Федерации: федеральный и региональный аспекты», защищенную
27 октября 2017 г. в диссертационном совете, созданном на базе
Белгородского государственного национального исследовательского
университета, Воронежского государственного университета, Орловского
государственного университета имени И.С. Тургенева, на соискание
ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 —
административное право; административный процесс
(научный руководитель — Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор Старилов Юрий Николаевич)

Мартынов Алексей Владимирович,
директор Института открытого образования,
заведующий кафедрой административного и финансового права
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского,
доктор юридических наук, доцент
603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23
E-mail: docpred@yandex.ru

Черников Валерий Васильевич,
профессор кафедры административного и финансового права
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского,
доктор юридических наук, профессор
603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23
E-mail: chvv-13d@yandex.ru

Представлена рецензия на диссертацию кандидата юридических наук Фролова Б.М., посвященную одному из аспектов актуальной в настоящее время темы контроля и надзора — государственному контролю и надзору в сфере образования в Российской Федерации.

Ключевые слова: рецензия, государственный контроль и надзор, образование.

Review of the Thesis by B.M. Frolov «State Control and Supervision in the Educational Sector in the Russian Federation: Federal and Regional Aspects»

Martynov Aleksey V.
Director of the Institute of Open Education
Head of the Department of Administrative and Financial Law of the National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod
Doctor of Law, Assistant Professor

Chernikov Valery V.
Professor of the Department of Administrative and Financial Law
of the National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod
Doctor of Law, Professor

A review is given on the B.M. Frolov's dissertation of the candidate of legal sciences, devoted to one of the aspects of the current topic of control and supervision – state control and supervision in education in the Russian Federation.

Keywords: review, state control and supervision, education.

В 2012 г. после долгих обсуждений был принят Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»¹, вступление которого в законную силу 1 сентября 2013 г. повлекло за собой появление, наравне с определенными положительными новациями, новых проблем, в том числе и в практической

деятельности образовательных организаций и учреждений. По нашему мнению, нормальному ведению процесса обучения и воспитания, постоянной защите прав и свобод обучающихся, педагогических работников во многом способствует качественное осуществление государственного контроля и надзора. В этой связи важным является факт начала в России модернизации контрольно-надзорной деятельности, системы и структуры контрольно-над-

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

зорных органов, что подтверждается, в частности, разработкой и обсуждением научным сообществом законопроекта, посвященного основам контроля и надзора, внедрением программ и планов их реформирования и другими мероприятиями. К сожалению, в настоящее время научные исследования касаются только отдельных вопросов организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования и не носят комплексный и системный характер. Как верно отмечается автором диссертационной работы, по данной теме имеются или отдельные научные статьи, или параграфы в монографиях или научно-практических комментариях к законодательству об образовании. Все вышеназванные обстоятельства доказывают важность и актуальность выбранной Б.М. Фроловым тематики, ее не совсем достаточной изученности, что говорит о необходимости проведения в отношении нее дальнейших исследований.

Не вызывают возражений и замечаний приведенные автором обоснование актуальности темы (с. 4–5), определение объекта и предмета (с. 6), цели и задач (с. 7–8), правовой основы исследования (с. 9).

Рассматриваемая работа имеет важное научное значение, так как в ней комплексно и системно раскрываются особенности и проблемы организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном и региональном уровнях с учетом последних изменений как обширного образовательного законодательства, так и законодательства, посвященного государственному контролю и надзору (с учетом практики их применения различными должностными лицами, судьями). Стоит заметить, что наравне с глубоким анализом теоретических положений автором уделяется внимание и практическим вопросам, что, безусловно, является ценным в данном в диссертационном исследовании.

Научная новизна диссертации представляется в том, что, во-первых, разработана новая научная идея всестороннего, системного и комплексного рассмотрения различных аспектов организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования в России и в ее субъектах, во-вторых, предложены изменения и дополнения в действующее законодательство, посвященное государственному контролю и надзору в сфере образования, с целью преодоления проблем организации и осуществления такого контроля и надзора, в-третьих, доказана необходимость и определены основные пути модернизации административно-правовых отношений в области осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования, в-четвертых, введены в научный оборот такие авторские дефиниции, как «государственный контроль и надзор в сфере образования», «государственная регламентация образовательной деятельности», «делегирование полномочий по государственному контролю и надзору в сфере образования».

Значимость полученных результатов исследования заключается в следующем:

1. Проведен обширный анализ теоретических положений, посвященных соотношению и разграничению государственного контроля и государственного

надзора (параграф 1 главы I), что позволило автору сформировать собственное мнение по вопросам их корреляции и отличительных признаков.

2. Предложено, во-первых, авторское определение государственного контроля и надзора в сфере образования, рассмотрены его признаки, функции, юридическое значение в системе государственного управления образованием (параграф 2 главы I); во-вторых, автором сформулирована дефиниция правового института государственной регламентации образовательной деятельности и рассмотрены особенности процедур организации и осуществления описываемого контроля и надзора (параграф 4 главы I).

3. Представлена система аргументов, обосновывающих авторскую классификацию принципов государственного контроля и надзора в сфере образования (параграф 3 главы I); наиболее важные принципы рассматриваются в диссертационной работе.

4. Изложены выводы о необходимости более широкой практики использования передачи полномочий по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере образования не только от Российской Федерации к ее субъектам, но и от субъектов к Российской Федерации (параграф 1 главы II).

5. Рассмотрен правовой статус федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования (параграф 2 главы II). Кроме того, подробно изучены особенности пределов государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном уровне (параграф 3 главы II), а с точки зрения субъектов Российской Федерации глубоко проанализированы особенности и проблемы построения системы и структуры органов исполнительной власти, осуществляющих переданные федеральные полномочия по государственному контролю и надзору в сфере образования (параграф 4 главы II).

6. Сделан значительный вклад в изучение особенностей применения мер административного принуждения в процессе осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования: во-первых, рассмотрены практические проблемы производства по делам об административных правонарушениях в сфере образования и предложены конкретные изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях с целью решения данных проблем (параграф 5 главы II); во-вторых, исследована практика применения мер, носящих административно-предупредительный характер (параграф 1 главы III). Кроме того, представлен авторский взгляд на пути модернизации контрольно-надзорных правоотношений в сфере образования (параграф 2 главы III).

Таким образом, Б.М. Фроловым произведен системный и комплексный анализ правового института государственного контроля и надзора в сфере образования, освещены особенности и проблемы его организации и осуществления на федеральном и региональном уровнях, предложено решение данных проблем, а также выделены конкретные пути по совершенствованию указанного вида контроля и надзора.

Полученные в процессе диссертационного исследования выводы и предложения могут понадобиться при формировании нормативно-правовой основы, касающейся организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования; в практической деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, судов общей юрисдикции, арбитражных судов; в правоприменительной деятельности государственных служащих и судей; в преподавании в высших учебных заведениях административно-правовых дисциплин по данной тематике.

Самостоятельность соискателя в проведении научных разработок объясняется получением новых научных результатов в сфере изучения теоретических и практических проблем государственного контроля и надзора в сфере образования. Использование современной общенаучной и частнонаучной методологии при проведении анализа теоретико-прикладных вопросов по описываемой тематике обусловили достоверность выводов и обобщений исследования.

Автору удалось раскрыть особенности построения и функционирования государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном и региональном уровнях, выявить основные проблемы такого контроля и надзора и представить пути их разрешения, доказать необходимость в совершенствовании контрольно-надзорных правоотношений в сфере образования. Нельзя не отметить стремление автора более достоверно оценить современную систему административно-правового регулирования отношений в области организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования, а также выявить несовершенство и противоречивость действующего российского административного законодательства, предложить некоторые решения и подходы к его реформированию.

Положения, сформулированные Б.М. Фроловым в результате проведенной работы и выносимые им на защиту (с. 10–15), можно признать достоверными, обоснованными, самостоятельными, оригинальными и содержащими элементы научной новизны, которая состоит в том, что диссертация является первым комплексным исследованием теоретико-прикладных проблем административно-правового института государственного контроля и надзора в сфере образования. Одновременно с этим в данной работе содержатся положения, носящие дискуссионный характер.

Раскрывая содержание правового статуса органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования на федеральном и региональном уровнях, исследователь включает в него такие элементы, как нормативно-правовая база, состоящая из законов и подзаконных нормативных правовых актов, которые указанный статус закрепляют, назначение описываемых органов, куда входят их цели, задачи, функции, имеющие компетенция, организационно-штатная структура (с. 12–13). При этом автором не уделяется внимание такому элементу, как ответственность. По нашему мнению, анализ правового статуса любого органа исполнительной власти будет неполным без рассмотрения его важной составляю-

щей — ответственности, которая непосредственно связана с реализацией данным органом возложенных на него властных полномочий, принимаемыми им решениями. Кроме того, наравне с так называемой позитивной ответственностью, правовой статус органов исполнительной власти характеризуют и особенности применения мер государственного принуждения за совершаемые органами нарушения, то есть ответственность ретроспективная (негативная).

Весьма полезным как для науки административного права, так и для правоприменительной практики является рассмотрение Б.М. Фроловым пределов государственного контроля и надзора в сфере образования (параграф 3 главы II), в том числе и разработанное им понятие таких пределов, а также предложения по расширению перечня запретов, нарушение которых ведет к недействительности проверок (с. 13). Вместе с тем соискателем проанализированы особенности запретов при проведении контрольно-надзорных мероприятий, практика нарушения данных запретов только на федеральном уровне. Думается, что в деятельности контрольно-надзорных органов в сфере образования субъектов Российской Федерации также имеются случаи обращения подконтрольных и поднадзорных организаций и индивидуальных предпринимателей в суд в связи с нарушением такими органами, например, сроков и времени проведения проверок, наличием фактов требования предъявления документов, не относящихся к предмету проверки. Следовательно, диссертационная работа только выиграла бы, если бы автор изучил особенности запретов и судебную практику, связанную с нарушениями ограничений при проведении проверок региональными органами исполнительной власти, реализующими контрольно-надзорную деятельность в сфере образования.

Б.М. Фролов делает в своей диссертации множество заслуживающих внимания весьма полезных теоретических обобщений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование российского административного законодательства. В частности, к ним можно отнести предложенные автором направления модернизации административно-правовых отношений в области организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования (параграф 2 главы III). Например, автор предлагает установить в ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» дефиниции отношений и участников отношений, обеспечивающих образовательный процесс (с. 189). Очевидно, если законодательство предусматривает понятие отношений, тесно связанных с образовательными отношениями, целью которых является создание условий для реализации права граждан на образование, то должен быть закреплен точный перечень таких отношений, а также тех участников, которые в них входят. Соглашаясь со многими выводами, следует отметить, что предложенные автором три основных и два дополнительных критерия отнесения образовательной деятельности организаций, ее осуществляющих, к высокой, средней или низкой категории риска (с. 193–194), которые должны быть положены в

основу использования органами исполнительной власти риск-ориентированного подхода при организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий в сфере образования, носят неоднозначный характер. Думается, что указанных критериев будет недостаточно для правильного отнесения достаточно сложной и многообразной деятельности образовательных организаций, организаций, осуществляющих обучение, и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска.

Следует заметить, что вышеизложенные нами замечания не уменьшают научную состоятельность, теоретическую и практическую значимость рассматриваемого научного труда, носят дискуссионный характер и могут быть положены в осно-

ву дальнейших научных изысканий автора по данной тематике.

Диссертационная работа Фролова Бориса Максимовича по теме «Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты» является актуальной, самостоятельной, завершенной, творческой работой, в которой решены научные задачи, имеющие важное и существенное значение для современного российского административного права. Полученные автором диссертационной работы научно-практические выводы и рекомендации представляются значимыми и полезными не только для развития науки административного права, но и для совершенствования правоприменительной практики.

Обзор материалов Междисциплинарного научно-практического круглого стола на тему «Административная ответственность: вызовы времени и трансформация института» (22 сентября 2017 г., г. Красноярск)

Мицкевич Людмила Абрамовна,

профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права

Юридического института Сибирского федерального университета,

кандидат юридических наук, доцент

660075, г. Красноярск, ул. Маерчака, д. 6

E-mail: mickevic51@mail.ru

Review of the Files of the Interdisciplinary Scientific and Practical Round Table on the Subject "Administrative Liability: Challenges of the Time and the Institution Transformation"

Mitskevich Lyudmila A.

Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law

of the Law Institute of the Siberian Federal University

Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor

Междисциплинарный научно-практический семинар в формате круглого стола был организован Юридическим институтом Сибирского федерального университета (г. Красноярск) под эгидой Национальной ассоциации административистов в рамках X Международной конференции «Енисейские политико-правовые чтения», которая проходила в сентябре 2017 г. В обсуждении этой актуальной темы приняли участие ученые и практики, среди которых были представители органов государственной власти и местного самоуправления, а также бизнес-сообщества.

В начале заседания **Ю.Н. Старилов**, д.ю.н., профессор, зав. кафедрой административного и административно-процессуального права, декан юридического факультета Воронежского государственного университета, в своем докладе «Административ-

ный процесс и производство по делам об административных правонарушениях» сформулировал тезисы об основных направлениях совершенствования законодательства об административных правонарушениях. Значимость исследования такой проблемы, как административная ответственность, обусловлена многочисленностью административных правонарушений и масштабностью привлечения к административной ответственности (по некоторым оценкам количество привлекаемых к ответственности составляет около 5–6 млн человек в год). В то же время правовое регулирование (как материально-правовое, так и процессуально-правовое) по своему качеству не соответствует социальному значению этого вида ответственности. При достаточной серьезности административных наказаний в Конституции Российской

Федерации не закреплена презумпция невиновности при привлечении к административной ответственности. Не содержат статьи Конституции Российской Федерации и положений о том, к какому уровню правового регулирования относится законодательство об административной ответственности или об административных правонарушениях. Статья 71 Конституции Российской Федерации относит к предметам ведения федерального уровня процессуальное законодательство, однако до сих пор нет ясности в вопросе о том, какое именно законодательство по отраслевой принадлежности входит в это понятие. В Российской Федерации с 2014 г. разрабатываются проекты нового Кодекса об административных правонарушениях или Кодекса об административной ответственности, которые отражают разные подходы к правовому регулированию. Вместе с тем административно-деликтное право имеет значительную историю своего развития, уже до 1998 г. в результате серьезных исследований были разработаны Основы законодательства и Кодексы республик, к моменту принятия КоАП РФ в 2001 г. в административном праве сложилась основательная научная база. В связи с этим закономерно возникает вопрос о том, какие серьезные изменения (кроме многочисленных дополнений КоАП РФ) произошли для того, чтобы потребовались разработка и принятие совершенно нового кодекса?

Следующая существенная проблема — административно-процессуальное законодательство. В нем выделяется три блока: административное судопроизводство (собственно административный процесс), административные процедуры и производство по делам об административных правонарушениях. Включение последнего производства в ст. 118 Конституции Российской Федерации позволило бы внести ясность в вопрос о соотношении этих видов производств. Самая насущная проблема связана с административными процедурами. Отсутствие законодательства об административных процедурах, как первой ступени регулирования деятельности публичной администрации, не позволяет в полной мере признать «серьезным прорывом» принятие Кодекса административно-судопроизводства Российской Федерации и не дает оснований для имеющей место определенной «эйфории» представителей науки административного права. Именно административные процедуры цементируют всю сферу государственного управления, но, к сожалению, относительно административно-процедурного аспекта потенциал Конституции Российской Федерации остался не реализованным. Поэтому не будет преувеличением отметить «бедность» российского административно-процедурного законодательства среди «роскоши» современного общего законодательства.

Гуань Баоин, д.ю.н., профессор, проректор Шанхайского политико-юридического университета (Китай), сделал подробный доклад на тему «Современное состояние института административной ответственности в Китае». В КНР существуют, как и в России, следующие виды юридической ответственности: гражданско-правовая, уголовно-правовая и административная ответственность. Сущность административной ответственности

представлена классической схемой — субъект, совершивший противоправное деяние, реакция государства на нарушение нормы права, специальные органы, применяющие ответственность от имени государства. В свете современных представлений о делении права на «мягкое» и «жесткое», место юридической ответственности находится в сфере «твердого» права.

Административную ответственность при буквальном переводе можно понимать двояко: как ответственность администрации и как ответственность граждан перед администрацией. Административное законодательство в КНР стало развиваться с 1978 г., в него входит целый ряд законов, регулирующих взаимоотношения администрации с гражданами и юридическими лицами в отдельных сферах народного хозяйства: Административно-процессуальный закон, Административно-экономический закон, Закон о государственных компенсациях, Закон о лицензировании, Закон об административном контроле, а также Закон об административных наказаниях (1995 г.), Закон об административном принуждении (2011 г.), законы в разных сферах и отраслях (безопасность, транспортная безопасность, управление землей и т.д.). В развитии сферы публично-правового регулирования широко применяются заимствования из частноправовой сферы.

Административная ответственность граждан имеет достаточно давнюю историю. В предыдущий период государство широко использовало административные наказания, достаточно сказать, что их насчитывалось около 200 видов. В современных условиях применяются 6 видов наказаний, среди них предупреждение, штраф, взыскание незаконно полученного, временное приостановление деятельности, аннулирование лицензии или патента, административный арест до 15 суток.

Л.А. Мицкевич, к.ю.н., профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права ЮИ СФУ, сделала доклад на тему «Соотношение федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях», в котором были проанализированы актуальные проблемы федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, а также причины возникновения коллизий при принятии и применении краевых (областных) законов об административных правонарушениях.

Так, судебная практика и исследования ученых сосредоточены на таких проблемах современного федерального законодательства, как соотношение административных и уголовных наказаний, точнее, стирание традиционных различий между ними, соотношение тяжести (степени общественной опасности) административных правонарушений и уголовных деяний, соотношение сроков производства по этим делам, введение в административно-деликтное право института наказания ниже низшего предела, а также проблемы неопределенности норм в формулировании составов. Особенно части, коллизии этих норм и т.п. Основная причина этих проблем — условный характер разграничения уголовной и административной ответственности, поскольку по своей природе они обе носят публично-правовой характер.

О наличии проблем нормотворческого и правоприменительного характера в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, свидетельствуют многочисленные судебные споры о соответствии (несоответствии) их положений федеральному законодательству. В качестве типичного примера можно привести решение Красноярского краевого суда от 24 июля 2013 г. по делу № 3-45/2013, определение Верховного суда РФ от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9, в которых подробно анализируются нормы закона Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях». Самое частое нарушение в законах субъектов — это установление административной ответственности с превышением компетенции, в частности, установление ответственности за нарушение федеральных норм и правил. Так, в ст. 1.3 закона края устанавливалась ответственность за ненадлежащее содержание животных, скота и птицы, в то время как эти вопросы в более общем виде были урегулированы Федеральным законом «О ветеринарии». Второе основание оспаривания — это дублирование региональными нормами об административной ответственности положений КоАП РФ. Так, целый ряд статей закона края были аналогичны статьям 20.2.2, 7.13, 7.22 и другим КоАП РФ, речь идет, конечно, не о текстуальном, а о содержательном совпадении, когда региональные составы представляют собой конкретизацию более общих федеральных составов. Третья распространенная погрешность региональных законов — несовершенство юридической техники, в частности, несоответствие отдельных положений закона требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования. Так, в судебных решениях было указано, что некоторые статьи закона края не содержат конкретных действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения («нарушение правил или порядка, нарушение иных правил, совершение иных действий»). В качестве недостатков было указано также на сложный способ отсылки некоторых норм, когда норма отсылает не к конкретному нормативному правовому акту, а к целому ряду различных муниципальных правовых актов. Анализ законов субъектов Российской Федерации и судебной практики по их оспариванию позволяет утверждать, что такие проблемы характерны для большинства региональных законов.

Изучение правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации также позволяет сделать некоторые выводы о существующих проблемах. Например, 99% всех дел, рассмотренных административными комиссиями края, составляет применение только 18% статей закона края. А по статистике, отмена постановлений комиссий в судах составляет около 50% обжалуемых постановлений.

Вопрос об эффективности регионального законодательства имеет не только практический, но и теоретический характер. Кроме представленного анализа правотворческой и правоприменительной практики, о проблемах соотношения федерального и регионального законодательства свидетельствуют и продолжающиеся дискуссии в литерату-

ре. При принятии КоАП РФ широко обсуждался вопрос о соотношении статьи 72 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, то есть о соотношении предметов совместного ведения с положениями о том, что права граждан могут быть ограничены федеральным законом. До сих пор некоторые ученые полагают, что устанавливать административную ответственность можно только на федеральном уровне. Как известно, КоАП РФ воспринял иную концепцию о нормотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. И в настоящее время большинство авторов полагают, что такие права регионов имеют значительные преимущества, а недостатки нормотворчества могут быть устранены совершенствованием законодательной техники. Утверждается, что эти законы служат повышению авторитета региональной власти, децентрализация государственной власти в целом, дают возможность повышать профессионализм региональных законодателей, способствуют наполнению местных бюджетов. Представляется, что нельзя отрицать эти факторы, однако возникает вопрос о том, как перечисленные аргументы соотносятся с целями административной ответственности. Результаты данного исследования свидетельствуют в пользу мнения об ограничении административной ответственности только федеральным законодательством и возможности включения повторяющихся региональных составов в КоАП РФ. Вполне понятен энтузиазм сторонников расширения института региональной административной ответственности в связи с ее популярностью, однако представляется, что «соблазн простоты» установления и применения этого вида ответственности в регионах не должен заменять анализ ее законности и эффективности.

Представители судейского сообщества, судьи Красноярского краевого суда **И.В. Войта** (председатель административной коллегии) и **И.П. Пташник** посвятили свое выступление актуальным вопросам судебной практики по делам об административных правонарушениях. Они отметили значительный объем и подвижность применяемой нормативно-правовой базы по делам об административных правонарушениях (более 550 изменений и дополнений в КоАП РФ), что само по себе уже не может не порождать некоторую противоречивость в применении данных норм.

В частности, не решен вопрос о том, каким образом назначать административное наказание, если тот или иной вид санкции не может быть вообще применен к данному лицу, привлекаемому к административной ответственности. Например, административный арест или лишение специального права не назначается инвалидам, беременным женщинам, женщинам, имеющим малолетних детей, и т.д. Суды в таких случаях должны признать лицо, привлекаемое к ответственности, виновным, но освободить от ответственности — в связи с чем? В связи с невозможностью применить наказание? Но такого основания не содержится в ст. 24.5 КоАП РФ среди обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении. Суды принимают решение о признании такого лица виновным в совершении административного правонарушения, но освобождают

от ответственности в связи с отсутствием состава правонарушения, а именно в связи с отсутствием субъекта правонарушения, поскольку к данному субъекту не может быть применена санкция — лишение права управления, значит, нет субъекта, который мог бы быть лишен такого права.

Кроме того, сложные ситуации возникают при коллизии норм самого КоАП РФ. Например, достаточно сложная коллизия была связана с квалификацией правонарушения и привлечением к ответственности управляющих компаний. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 50 тыс. до 100 тыс. руб. или дисквалификацию до трех лет, на индивидуальных предпринимателей — от 250 тыс. до 300 тыс. руб. или дисквалификацию на срок до трех лет, на юридических лиц — от 250 тыс. до 300 тыс. руб. Как можно видеть, штрафы установлены достаточно высокие. Вместе с тем статья 7.22 КоАП РФ устанавливает специальную ответственность за нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений, а именно нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов и (или) жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений в виде штрафа на должностных лиц в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб., на юридических лиц — от 40 тыс. до 50 тыс. руб. Однако соблюдение этих правил является как раз одним из лицензионных требований к управляющим компаниям («Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491). Таким образом, составы являются смежными, совпадающими по объективной стороне, но различающимися по субъекту правонарушения. Действия управляющей компании, осуществляющей свою деятельность на основании лицензии, условий договора управления многоквартирным домом, подлежат квалификации по ч. 2 ст. 14.1.3. КоАП РФ, являющейся специальной нормой.

В своем докладе д.ю.н., профессор Н.Н. Цуканов обратил внимание участников конференции на статью 6.9 КоАП РФ, устанавливающую административную ответственность за незаконное потребление наркотических средств и психотропных веществ. Было отмечено, что практика применения данной нормы неизбежно ограничивается лишь незначительным числом реально совершаемых правонарушений, вид и размер предусмотренного санкцией наказания не является достаточным стимулом для отказа лица от дальнейшей противоправной деятельности либо способом физически препятствовать продолжению им противоправных действий.

Тем не менее норма имеет существенное значение в качестве средства противодействия наркоугрозе. Во-первых, речь идет о демонстрации вектора государственной политики в отношении наркопотребления. Во-вторых, наличие нормы — логическое основание для применения ряда мер государственного принуждения, таких как медицинское освидетельствование на состояние наркотического опьянения, личный досмотр, административное задержание и т.д. В-третьих, это повод для соответствующей уголовно-правовой практики (ст. 232 УК РФ), средство выявления преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и лиц, их совершающих. В-четвертых, в определенном смысле результаты применения статьи 6.9 КоАП РФ могут рассматриваться в качестве критерия наркоситуации. В-пятых, даже освобождение лица от административной ответственности на основании примечания к ст. 6.9 КоАП РФ является основанием для возложения на лицо обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию. Кроме того, при назначении наказания речь может идти о таких последствиях, как: 1) установление административного надзора; 2) аннулирование удостоверения частного охранника; 3) отказ в выдаче лицензии на приобретение оружия; 4) недопуск к работе на судне и т.д. Во всех подобных случаях именно вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания служит пусковым механизмом для ограничения прав нарушителя; юридическая констатация факта правонарушения служит характеризующим лицом материалом.

Н.А. Морозова, к.ю.н., судья Третьего арбитражного апелляционного суда (г. Красноярск), доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права ЮИ СФУ, сделала доклад на тему «Злоупотребление лицами, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, процессуальными возможностями, предоставленными им КоАП РФ». Основная причина, порождающая значительные проблемы в судебной практике по делам об административных правонарушениях, обусловлена различиями в сущности инквизиционного процесса (каковым является производство по делу об административном правонарушении по КоАП РФ) и состязательным процессом (ГПК РФ, АПК РФ). Под злоупотреблением процессуальным правом (процедурной возможностью применительно к производству по делам об административных правонарушениях) понимается умышленное поведение управомоченного лица по осуществлению принадлежащей ему процессуальной возможности для препятствования достижению целей производства по делу об административном правонарушении. Лицо, в отношении которого ведется данное производство, вправе использовать все предоставленные законом процессуальные возможности для защиты своих прав. При этом в состязательном процессе существует положение о том, что не допускается использование лицом своих процессуальных возможностей для воспрепятствования дости-

жению целей производства по делу. В противном случае возможны определенные негативные последствия, такие как отказ в защите права, отнесение расходов на лицо, злоупотребляющее своими процессуальными возможностями, наложение штрафа (ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ). В инквизиционном производстве такие возможности не предусмотрены, однако подобные злоупотребления существуют.

Анализ судебной практики позволяет выделить наиболее часто встречающиеся способы злоупотребления процессуальными правами и процедурными возможностями. Так, лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, прибегают к различным уловкам, чтобы уклониться от получения извещения. Значение момента вручения извещения весьма существенно, поскольку с ним связано исчисление сроков привлечения к ответственности. Злоупотреблением является и использование права на представительство, когда скрывается или искажается статус представителя при оформлении процессуальных документов. Привлекаются также подставные понятия, которые заинтересованы в том, чтобы содействовать уклонению лица от административной ответственности. Используется также отказ от подписи о разъяснении прав и обязанностей в протоколе об административном правонарушении, что позволяет впоследствии утверждать, что их права были нарушены. Для затягивания сроков и в иных целях применяется такой прием, как предоставление новых доказательств. Весьма распространен такой способ, как неявка на заседание под различными предлогами, так же как и заявление ходатайств и отводов. Заявляются требования о передаче материалов по месту жительства, о восстановлении пропущенных сроков под различными предлогами. Еще одним способом является манипулирование подведомственностью споров, обжалование постановлений одновременно в арбитражные суды и суды общей юрисдикции, создание преюдициальных споров и соответственно преюдициальных судебных решений.

Очевидно, что назрела настоятельная необходимость в подготовке и внесении в КоАП РФ положений, предусматривающих специальные меры, препятствующие злоупотреблению привлекаемыми к административной ответственности лицами своими процедурными возможностями.

Д.С. Андреев, к.ю.н., доцент ЮИ СФУ, в своем докладе «*Строгость административного наказания: некоторые вопросы теории и практики*» охарактеризовал понятие строгости административного наказания, выделив качественный и количественный аспекты определения его карательного (правоограничительного) характера. Качественный аспект определяет вид наказания, он обусловлен тем, какие права и каким образом ограничиваются. Количественный аспект определяет размер наказания, который обусловлен тем, в каком объеме или степени права ограничиваются. Концептуальное значение строгости наказания связано с тем, что центральным принципом административно-деликтного права является принцип соразмерности строгости наказания тяжести правонарушения. Реализация принципа соразмерности происхо-

дит на правотворческом и на правоприменительном уровне. Дифференциация административной ответственности осуществляется законодателем в процессе принятия, изменения и отмены норм административно-деликтного права и носит абстрактный характер. При конструировании составов и санкций критериям соразмерности служат такие факторы, как связь между нарушениями в различных сферах общественной жизни и санкциями, наличие альтернативных наказаний, наличие основных и дополнительных наказаний, установление широкого диапазона между минимальными и максимальными размерами наказаний и т.д.

Интересно выяснить, как соотносятся система общественных ценностей и строгость административного наказания. Например, при сравнении санкций за посягательство на общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования и общественные отношения в области предпринимательской деятельности и деятельности СРО можно видеть, что за нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ) для юридических лиц установлен штраф от 180 тыс. до 250 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток, а за нарушение законодательства РФ о туристской деятельности (ч. 1 ст. 14.51 КоАП РФ) — штраф от 5 млн до 10 млн руб.

Реализация принципа соразмерности на правоприменительном уровне выражается в индивидуализации административного наказания, осуществляется субъектом административной юрисдикции в процессе применения норм административно-деликтного права и носит конкретный характер. Основные инструменты: учет характера правонарушения, личности виновного, его имущественного / финансового положения, смягчающих и отягчающих обстоятельств, назначения наказания в виде штрафа ниже низшего предела, замена субъектами малого и среднего предпринимательства наказания в виде штрафа предупреждением. Кроме того, в той или иной степени на строгость наказания при применении влияют такие факторы, как действие законодательства об административных правонарушениях во времени (ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ), назначение административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений (ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ), пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 30.7, ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ).

Существенные вопросы по определению строгости наказания возникают при анализе «лестницы» административных наказаний: является ли этот перечень иерархической лестницей по пути увеличения наказания? Реально ли сопоставлять по нарастающей строгости административный арест, обязательные работы, запрет посещения спортивных мероприятий?

Вторая проблема определения строгости административных наказаний возникает при их сопоставлении с уголовно-правовыми санкциями. Возникает вопрос о том, какое между ними различие при очень похожих названиях — качественное или только количественное? И еще одна проблема возникает при сопоставлении однородных адми-

нистративных и уголовных наказаний, например, четко различаются минимальные размеры административных штрафов (от 100 руб.) и максимальные размеры уголовных штрафов (до 5 млн руб.), а средняя граница между ними (от 5 тыс. руб. до 1 млн руб.) может относиться как к уголовному, так и к административному наказанию.

В.В. Терешкова, к.ю.н., доцент кафедры международного права ЮИ СФУ, посвятила свой доклад теме «Реформирование производства по делам об административных правонарушениях в контексте правовых позиций ЕСПЧ». Европейская конвенция гарантирует право на справедливое судебное разбирательство при рассмотрении гражданских и уголовных дел. Однако в соответствии с автономной концепцией ЕСПЧ термин «уголовное обвинение» может охватывать и те дела, которые в России квалифицируются как административные. ЕСПЧ определяет, относится ли дело к административному или к уголовному, опираясь на критерии Энгеля (*Engel and Others v. The Netherlands*): отнесение предполагаемого преступления к разряду уголовного в национальном законодательстве, характер правонарушения, характер и суровость наказания. В деле *Менешева против Российской Федерации* применимость положений статьи 6 Конвенции к административному производству не оспаривалась, но Суд применил эти критерии по собственной инициативе и постановил, что при рассмотрении административного дела должны быть также соблюдены гарантии права на справедливое судебное разбирательство. Этот же вывод он подтвердил в деле *Каспаров и другие против России*.

Все гарантии права на справедливое судебное разбирательство можно условно разделить на гарантии права на суд (институционный аспект) и процедурные гарантии. Гарантии права на суд рассматривались Европейским судом во многих делах, где предметом исследования было именно административное разбирательство: равенство процессуальных возможностей и предоставление доказательств (*Каспаров и другие против России*), право на публичное разбирательство (*Малофеева против России*), право на независимый и беспристрастный суд (*Карелин против России*), разбирательство в разумный срок и другие. Существует два вида проверки беспристрастности: объективная (внешние признаки — участие судьи на разных стадиях одного и того же разбирательства, объективно оправданные опасения в отсутствии беспристрастности (*Карелин против Российской Федерации*)) и субъективная (публичные утверждения судьи с оценкой качества защиты и перспектив дела). В пилотном постановлении *Карелин против Российской Федерации* Суд проанализировал административную процедуру по КоАП РФ: возбуждается внесудебным органом, прокурор обладает широкими дискреционными полномочиями, не требуется участия прокурора в судебном заседании, и пришел к выводу, что такая процедура в целом нарушает принцип равноправия и состязательности сторон, предусмотренный статьей 6.1 Европейской Конвенции по правам человека. ЕСПЧ рекомендовал государству создать в своей правовой системе механизм, который обеспечивает достаточные гарантии обеспечения беспристрастности судов, рассматриваю-

щих подобные дела, путем включения органа обвинительной власти (представителя прокуратуры или другого государственного органа) в административные процессы, в которых проводится устное слушание, или иными надлежащими мерами (§ 96).

В числе процедурных гарантий права на справедливое судебное разбирательство — презумпция невиновности (*Telfner v. Austria*), свобода от самообвинения (*Saunders v UK*), право быть уведомленным об обвинении, право на достаточное время и возможности для защиты (*Малофеева против России*), право защищать себя лично или через адвоката, право на бесплатную помощь адвоката по административным делам (*Михайлова против России*), практическую и эффективную помощь защитника, право на допрос свидетелей, право на переводчика, защита от повторного осуждения лица за одно и то же преступление (принцип *non bis in idem*).

В ряде дел против России государство аргументировало отсутствие нарушения принципа *non bis in idem* тем, что лицо было привлечено к административной и уголовной ответственности за разные правонарушения. Так, в деле *Хмель против России* заявитель был привлечен к административной ответственности за «отказ подчиняться распоряжениям сотрудников милиции» в рамках административного судопроизводства, которое ЕСПЧ, руководствуясь критериями Энгеля, квалифицировал как «уголовное обвинение». После того как решение по административному делу вступило в силу, заявитель повторно был привлечен и к уголовной ответственности за совершение правонарушения, относящегося к тому же ряду фактов (§ 69). Суд посчитал, что имеет место дублирование производства. Нарушение принципа *non bis in idem* ЕСПЧ нашел и в деле *Золотухин против России*.

Таким образом, в соответствии с автономной концепцией ЕСПЧ административное производство может быть расценено как уголовное, что предполагает позитивную обязанность государства при рассмотрении дел об административных правонарушениях обеспечить гарантии права на беспристрастный суд, равенство процессуальных возможностей (участие прокурора), эффективную защиту (бесплатная правовая помощь), гарантии принципа *non bis in idem*.

А.Ф. Васильева, к.ю.н., доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права ЮИ СФУ, охарактеризовала в своем докладе «Взаимодействие норм гражданского и административного права при привлечении к административной ответственности» основные аспекты такого взаимодействия, указав, что этот способ взаимодействия норм гражданского и административного права не является столь интенсивным, как в других сферах публичного управления. Это связано с тем, что при привлечении к административной ответственности осуществляется государственное принуждение, основания и порядок реализации которого регулируются нормами публичного права. Однако в современных условиях нарастания взаимопроникновения (конвергенции) частного и публичного права, стирания межотраслевых границ даже при осуществлении функций государственного принуждения можно встретить «вкрапления»

норм гражданского права, гражданско-правовых механизмов, обеспечивающих реализацию властной функции. Конечно, взаимодействие норм гражданского и административного права при привлечении к административной ответственности происходит преимущественно в форме «соприкосновения», а не проникновения. К таким формам могут быть отнесены следующие ситуации.

1. Особенности ответственности субъектов административной ответственности, обусловленные их гражданско-правовым статусом либо объектом, находящимся в собственности: ответственность юридических лиц и ответственность собственников (владельцев) транспортных средств, земельных участков либо других объектов недвижимости.

2. Назначение административного наказания, например, определение размера административ-

ного штрафа в зависимости от начальной (максимальной) цены гражданско-правового договора.

3. Административное право осуществляет административно-правовую охрану отношений собственности, нормы, устанавливающие ответственность, носят бланкетный характер (отсылают к нормам гражданского права), следовательно, от правильного применения норм гражданского права зависит правильная квалификация состава административного правонарушения.

Формой проникновения частного права в публичную сферу, сферу административной ответственности является взыскание убытков в связи с незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которое осуществляется в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Учителя, а не тени прошлого... Обращение к читателю

Колодкин Леонард Михайлович,
*Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
профессор кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами
Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор
125171, г. Москва, ул. 3. и А. Космодемьянских, д. 8*

Teachers Rather Than Shadows of the Past... An Address to Readers

Kolodkin Leonard M.
*Honored Scientist of the Russian Federation
Professor of the Department of Psychology, Pedagogics and Staff Management
of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
Doctor of Law, Professor*

История учит.

Прочитав эту фразу, многие восприняли ее как очередную «анкетку» в связи со столетним юбилеем советской милиции. Прошло 100 лет с момента выхода на охрану общественного порядка «человека с ружьем» — первых милиционеров и вчерашних красногвардейцев. Состав их был весьма своеобразный. Были среди них и будущие полководцы гражданской войны, и самоотверженные борцы за «Свободу, Равенство, Братство», и подлинные герои невидимого фронта, но были и блоковские «двенадцать, убийцы членов и сторонников Учредительного собрания, авантюристы типа «матросов-батькиных и железняковых».

К сожалению, не было среди них мастеров уголовного сыска, отечественных шерлок-холмсов. В связи с этим во всей остроте встает вопрос о преемственности опыта царской сыскальной полиции.

Первые годы советского периода истории нашей страны характеризуются наличием пролетарских лозунгов. Их реализация, к сожалению, не всегда была удачной. Перефразируем, например, один из них. С учетом темы настоящего материала. Мы старый мир, включая борьбу с уголовной преступностью, разрушим до основания и постро-

им наш, новый мир «без преступности и правонарушений». В этом мире право становится порядком общественных отношений, соответствующих интересам господствующего класса, и охраняется организованной его силой. Рабоче-крестьянская милиция и явилась классовой силой диктатуры пролетариата, создающей условия для применения мер уголовного наказания.

Уместно также вспомнить старое английское утверждение: «Нет правосудия без шерифов и констеблей».

Они, первые сыщики, были призваны «обезопасить общественный порядок от будущих преступных действий лица, уже совершившего таковое, так и других лиц путем приспособления их к данному общественному порядку или, если он (они) не поддастся приспособлению, изоляций его и, в исключительных случаях, физическим уничтожением», (ст. 8, 9 «Руководящих начал по уголовному праву РСФСР» от 12.12.1919). Обратите внимание — право нечто иное, как порядок классовых отношений, а наказание, если враг не желает «приспособиться», уничтожается. При такой позиции законодателя не могло быть речи о взятии на вооружение опыта предшественников. И советская наука

замалчивала более чем тысячелетний этап борьбы с преступностью отечественной государственности. История этой борьбы, по сути, начинается с возникновения государства. Славяне просили варягов Рюрика «судить по праву».

Наличие правосудия с момента установления государственных отношений власти и населения не означало наличия специальных сыскных служб и профессиональной деятельности их служителей.

Итак, что было, то было. Даже Бог не может обратить бывшее в небывшее, «сущее в ничто», по терминологии Мартина Хайдеггера. Теперь картина принципиально иная. Некоторые авторы (П. Баренбойм, Ю. Ильин) такие правовые понятия, как независимость суда, равенство перед законом, первая конституция мира, рассматривают с позиции библейских времен. И это правильно. Кари Ясперс в книге «Истоки истории и ее цель» утверждает, что будущее не может быть исследовано. Исследованию доступно лишь то, что обладает реальностью, то есть то, что уже произошло. Будущее не открыто в прошлом и настоящем, мы видим и примысливаем его в реальных возможностях. По существу, в основе нашего мировоззрения всегда лежит осознание будущего в прошлое, а также непредубежденное постижение настоящего.

Этим требованиям немецкого философа в полной мере отвечают как уже опубликованные работы известного ученого-правоведа Дмитрия Константиновича Нечевина, так и рецензируемая серия портретов руководителей служб уголовного розыска императорской России, Советского Союза и Российской Федерации.

Ближайшим образцом научного проникновения в прошлое и непредубежденного постижения настоящего являются подготовленные им в соавторстве с профессором Л.И. Беляевой двухтомный научный труд «Шеф сыскной полиции Санкт-Петербурга Иван Дмитриевич Путилин» (М. : Олма-Пресс, 2003) и двухтомник «Первые лица уголовного сыска России XIX–XX вв.» (М. : ОЛМА Медиа Групп, 2010). Кстати, в названии этого более чем тысячестраничного издания автор употребляет термины «сыск». И это не случайно. В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова (М. : ОНИКС «Мира и Образования», 2008) это слово признано устаревшим и имеет значение выслеживания и розыска преступников. А термин «розыск» имеет два значения: 1) процесс разыскивания (поиска, отыскания), собирания улик, предшествующее суду дознание и научного поиска новых знаний.

Согласно «Словарю русского языка», изданному в 1961 г., слово «сыск» не считается устаревшим и имело значение особого порядка расследования уголовных проявлений в древнерусском уголовном процессе и выслеживания и розыска преступников в дореволюционной России.

Поэтому автор при изложении материалов, относящихся к указанным этапам истории государства российского, использует термины «сыск» и «розыск» правомерно в качестве синонимов.

Проследить генезис такой функции государства, как уголовный сыск, задача, как представляется, весьма трудная. Многочисленные войны, по-

жары, стихийные бедствия фактически свели на нет документальные источники о борьбе с преступностью.

Только к концу XV века было введено обязательное письменное оформление уголовных дел. Чудом сохранились отдельные процессуальные документы: «распросные речи» (протоколы допросов), «сказки» (доносы и показания), «челобитье» (прошения и сообщения о преступлениях), «обыскные списки» (следственные дела), «судные списки» (протоколы судебных заседаний).

Не было длительное время на Руки специальных форм хранения архивов. Поэтому автор очерков обращается к описанию служебной деятельности знаменитых в своей среде «гуру» уголовного сыска более позднего времени. Внимание его привлеч Аркадий Францевич Кошко, руководивший сыскной полицией Российской империи в ее мрачные времена (1900–1917 годы). И это не случайно. А.Ф. Кошко был «сыном» судебной реформы 1864 года. Выдающийся розыскник, талантливый криминалист и психолог, мастер оперативно-розыскной деятельности и блестящий писатель-публицист. Судебная реформа выдвинула блестящую плеяду судебных чиновников, талантливых адвокатов и прокуроров.

Не была исключением и полиция. В ее рядах были в этот период неординарные личности, среди которых явно выделялся Аркадий Францевич Кошко. Он был талантливым во многом. Но делом всей жизни он избрал службу в полиции. Верность своему призванию он сохранил и в эмиграции до конца своей жизни.

Профессор Д.К. Нечевин посвятил характеристике служебной деятельности А.Ф. Кошко значительную часть первого тома двухтомника «Первые лица уголовного сыска в России XIX–XX вв.».

О других персонажах очерков, числом одиннадцать, уважаемый автор подробно пишет впервые. Выборка эта произведена не случайно. Каждый из них от первого начальника уголовного розыска советской России, кавалера ордена Красного Знамени, Карла Гертовича Розенталя до прекрасного практика уголовного розыска, ученого-правоведа с мировым именем Игоря Ивановича Карпеца, независимо от идеологических взглядов и отношения к религии, самоотверженно служили делу преодоления зла и торжества справедливости, которые являются важной составной частью русской идеи.

Русская идея. Известный русский философ и певец Божественной Премудрости Владимир Сергеевич Соловьёв следующим образом определял ее содержание: «Русская идея, — писал он, — исторический долг России, требующий от нас признания нашей неразрывной связи с вселенским семейством... обращение всех наших дарований на окончательное осуществление социальной троицы (церковь, государство, общество). Восстановить на земле этот верный образ божественной Троицы — вот в чем русская идея».

Полагаем, что для выполнения этой миссии необходимо в полной мере современным сыщикам взять на вооружение богатый опыт их предшественников. Не мрачными Тенями прошлого, а мудрыми наставниками и Учителями должны они

быть для молодого поколения полицейских, а также оперативных работников современной России.

Совсем не просто решиться предпослать несколько строк серии очерков, зная, что их содержание не сочинено автором за письменным столом, а извлечено из личного опыта, глубокого научного исследования, почерпнуто из документов, длительное время бывших недоступными для научной общности.

Но наступило время, о котором писал советский поэт Николай Тихонов:

Наш век пройдет. Откроются архивы.

И все, что было скрыто до сих пор,

Все тайные истории извивы

Покажут миру Славу и позор.

И эту важную в настоящее время задачу талантливо и глубоко расширяют очерки профессора Д.К. Нечевина об «Апостолах уголовного розыска прошлого». Они представляют интерес не только для профессионалов, но и для широкого круга читателей.

Представляем первый из них.

Первый среди равных: Кошко Аркадий Францевич — заведующий всем уголовным розыском Империи

Нечевин Дмитрий Константинович,

Заслуженный юрист Российской Федерации,

профессор кафедры административного права и процесса

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

доктор юридических наук, профессор

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

The First among the Equal: Arkady Frantsevich Koshko — the Head of Criminal Investigation of the Empire

Nechevin Dmitry K.

Honored Lawyer of the Russian Federation

Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Doctor of Law, Professor

«...полиция является важнейшим государственным институтом, необходимость реформирования которого связана с животрепещущими вопросами государственного управления, стоящими перед империей».

П.А. Валуев

Министр внутренних дел Российской империи

Сильный характер, как сильный поток, встречая препятствие, только раздражается и усиливается еще более, но зато, опрокинув препятствие, прокладывает для себя и глубокое русло — это портрет главного сыщика Империи, тайного советника Кошко Аркадия Францевича, который за свою долгую жизнь снискал себе славу не только как выдающийся сыщик, психолог, талантливый писатель, но и не менее талантливый ученый-криминалист. Его талант многогранен, научные интересы разносторонни.

А.Ф. Кошко в разные годы занимал высшие должности в аппарате полиции и уголовного сыска. Он был начальником полиции Риги, заместителем начальника Санкт-Петербургской сыскной полиции и начальником московской сыскной полиции. В предреволюционные годы он руководил всем уголовным розыском Российской империи.

Современники называли его суперсыщиком, русским Шерлоком Холмсом, потому что на практике он применял научные методы розыска преступников и раскрытия преступлений, проявляя при этом необыкновенно тонкое понимание и чрезвычайную наблюдательность.

Он по праву считается основоположником современной криминалистики, криминалистической тактики, криминологии, психологии и других наук, человеком, впервые в мире применившим в сыске дактилоскопию и антропометрическую систематизацию, классификации признаков внешности, фотопортретную экспертизу, фиксацию внешних примет, фиксацию следов и др. При этом он так поставил оперативно-розыскное дело в стране, что организация уголовного сыска была налажена не только в столичных городах — Санкт-Петербурге и Москве, но и в провинции, являясь продолжением первой и отличаясь от нее лишь масштабом.

Родился Аркадий Францевич в 1867 г. в богатой дворянской семье, которая проживала под Минском. Родители Кошко дали сыну широкое и фундаментальное образование, радовались его успехам, разносторонности его интересов. Аркадий оправдывал честолюбивые помыслы родителей, учился хорошо, удивляя окружающих прилежанием, способностями, музыкальным дарованием.

Нельзя не упомянуть и о незаурядности его родителей, к которым молодой Аркадий сохранял нежную любовь на протяжении всей своей жизни. В те годы издавалось невероятное количество детективной литературы, чтение которой захватывало мальчика, развивало его ум и логическое мышление. Образцы интеллектуального психологического детектива — лучшие романы Чарльза Диккенса, Рекса Стаута — одни из самых старых и самых популярных представителей детективного жанра, произведения эти увлекали молодого Аркадия, как увлекает решение шахматной задачи.

Можно сказать, что духовное развитие Аркадия Францевича — классический пример честного, ищущего правды интеллигента, пример пути от индивидуализма, идеалистических иллюзий к самодержавию, сохранению единой государственной системы — монархии.

В молодые годы он интенсивно занимался самообразованием, штудировал трактат Гельвеция «Об уме», изучал «Европейское публичное право» Г. Мабли, «Общественный договор» Ж.-Ж. Руссо, труды Д. Дидро, Ш. Монтескье и других французских просветителей. С позиций передовых философских воззрений того времени А.Ф. Кошко много размышлял о различных вопросах будущей профессии: на чем основано право наказания преступника, кому оно должно принадлежать, что является источником государственной власти, каким должно быть соотношение кары и воспитания в наказании и т.д.

Аркадий Францевич свободно владел четырьмя европейскими языками: французским, английским, немецким и итальянским, знал древние языки. Глубокими и всесторонними были его познания в искусстве. Кошко проявил блестящие музыкальные способности: он великолепно играл на фортепиано, сам сочинял музыку.

Для нас особенно важно обратить внимание на то, что в стремительном умственном развитии Кошко, лавинообразном росте его познаний особое место заняло юридическое самообразование. Следует также отметить, что Аркадий Францевич был не первым представителем старинного рода Кошко, снискавшим славу на криминалистическом поприще, изучившим и обобщившим работу сыскных подразделений Европы.

Но возвращаясь к юности Аркадия Францевича, можно сказать, что, окончив, как и многие юноши дворянского происхождения, военное училище, молодой юнкер получил назначение для прохождения дальнейшей службы в полк, расквартированный в Симбирске. Но он считал, что дело его жизни — детективная деятельность. А потому он в самом начале офицерской карьеры оставил военную службу и поступил в полицию. Его близкие не одобрили странное, не очень-то престижное занятие, поэтому юноша уехал в Ригу. Начинать он ря-

довым инспектором уголовного сыска и сразу же стал получать прекрасные рекомендации, неоднократно награждался. При раскрытии преступлений молодой образованный и честолюбивый сыщик не только проявлял личную предприимчивость, но и умело применял на практике известные европейской криминалистике методы. Спустя шесть лет А.Ф. Кошко возглавил полицию Риги.

Молодой и образованный сыщик А.Ф. Кошко, изучая причины и условия преступности, прекрасно понимал, что низкое качество законотворчества при массовом тиражировании законодательных актов ведет к утрате системности, нормативности и императивности законодательства, но главное — это тенденция расширения практики использования репрессивных правовых механизмов в качестве средств ограничения прав и свобод граждан и как результат — нарушение баланса правовых и неправовых методов регулирования общественных отношений в форме расширения воздействия на общество мерами правового принуждения.

В 1905 г., обеспокоенный безопасностью своих близких, Кошко вынужден был перевестись на службу сначала в Царское Село, а затем — в Санкт-Петербург заместителем начальника департамента полиции. Слава прирожденного сыщика росла. В 1908 г. ему предложили возглавить Московскую сыскную полицию.

«Я застал там дела в большом хаосе, — напишет Аркадий Францевич впоследствии. — Не было разработано Положения о сыске, не было стройной системы в розыском аппарате, количество не раскрытых преступлений было чрезвычайно велико, процент преступности несоразмерно был высок, т.к. не было разработано методик их раскрытия. Я деятельно принялся за реорганизацию дела и, не хвалясь, улучшил его».

Первое, что разработал Аркадий Францевич и внедрил в деятельность уголовного сыска, — это Положение об уголовном сыске полиции и их вспомогательных средствах. Он считал, что сыщик должен прежде всего обладать достаточно научной подготовкой для того, чтобы ясно разбираться в уголовных и гражданских законах; он должен быть в состоянии ясно и точно выражать свои мысли устно и письменно, и обладать достаточным опытом в делах гражданских и служебных.

Для занятия такого рода должностей лучше всего подходят лица с *юридическим образованием*. Кроме сообразительности, позволяющей ему схватить след на основании служебных указаний, сотрудник сыска должен обладать сметливостью, находчивостью и ловкостью, дающему ему превосходство в борьбе с преступником. Кроме того, ему необходимо проявлять твердость и трезвость характера, защищающие его от нареканий, которым не может не подвергаться со всех сторон. В частности, ему необходимо обладать крайней обдуманностью и способностью никогда не подвергаться порывам гнева, или раздражения. Наконец, ему необходимы здоровье и физическая сила для перенесения могущих встретиться на его пути случайностей.

Однако Аркадий Францевич считал общепринятым правилом, что в число чинов уголовного сыска должны приниматься кандидаты, выполнявшие службу в течение нескольких лет в наружной

полиции. Это правило имеет за собой то большое преимущество, что такие чины обладают опытом в полицейских делах, и с большой легкостью изучают дела розыска, но во всех случаях все кандидаты, желающие поступить на службу в уголовный розыск подвергаются особым испытаниям, дающим возможность судить о том, насколько они подходят к избранной профессии, причем испытания эти оправдываются соображениями целесообразности.

А.Ф. Кошко большое внимание уделял оперативной работе, он считал, что, проводя расследование совершенных преступлений, часто поражающих своей разнообразностью, сыщик должен обладать широкими знаниями, а чтобы превратить знания в силу, нельзя ничего брать на веру, без проверки, без доказательств, ибо каждая мысль, каждый тезис, каждая гипотеза, каждая версия должны быть доказательными. Надо, говорил Аркадий Францевич, уметь постигать суть событий, их внутреннюю логику, закономерности развития. Полужнание хуже полного незнания, там, где нет знания, действуют догадки, а из десяти догадок, девять — ошибки, а за этими ошибками стоят люди.

Поэтому для сыщика, который берет на себя груз ответственности, важны профессионализм, способность принимать в глубинную суть совершенных преступлений, умение вскрывать их причины и условия, вырабатывать эффективные меры раскрытия. И главное, необдуманное или конфиденциальное слово, брошенное в присутствии тайного агента, значит больше, нежели самый тщательный розыск или кипа официальных бумаг.

А.Ф. Кошко был талантливым управленцем. В очерке «Сыскай аппарат» он проанализировал, как формировалась структура розыска, беря за образец Москву и европейский опыт.

При каждом московском полицейском участке состоял надзиратель сыскай полиции, имевший под своим началом трех, четырех постоянных агентов и сеть агентов-осведомителей, вербовавшихся по преимуществу из разнообразных слоев населения данного полицейского района. Несколько надзирателей объединялись в группу, возглавляемую чиновником для особых поручений сыскай полиции. Эти чиновники ведали не только участками надзирателями и их агентами и осведомителями, но и имели свой особый секретный штат агентов, с помощью которого и контролировали деятельность подчиненных им надзирателей. Чиновники и надзиратели состояли на государственной службе. Агенты и осведомители служили по вольному найму и по своему общественному положению представляли весьма пеструю картину: извозчики, дворники, горничные, приказчики, чиновники, телефонистки, актеры, журналисты, кокотки и др. Некоторые из них получали определенное жалованье, большинство же вознаграждалось за какую-нибудь казенную или частную службу, подыскиваемую им полицией.

За деятельностью чиновников для особых поручений наблюдал лично А.Ф. Кошко, имея свою секретную агентуру. Им вменялась в обязанность строжайшая конспирация: с ними начальник сыскай полиции виделся только на конспиративных квартирах, которые у него были в Москве и области. С помощью этих секретных агентов начальник

сыскай полиции наблюдал за действиями и поведением любого своего подчиненного, не возбуждая в нем подозрений. Эти агенты были тщательно отобраны из различных слоев московского населения. В их числе находились: старшая барышня с телефонной станции, исполнитель цыганских романсов, вечно вращавшийся в театральном мире, два метрдотеля из ресторанов, наблюдавших за кутящей публикой, агент из бюро похоронных процессий и служащие из казенной палаты главного почтамта и др.

Эти агенты не столько вели общее наблюдение, сколько использовались в отдельных случаях. Им давалось обычно определенное задание: проследить такого-то, проверить того-то и т.д.

Такая иерархическая лестница в розыскай деле, где один агент, проверяя другого, в то же время и сам подвергался тайной проверке и наблюдению, была построена им для укрепления порядка и дисциплины, для устранения встречавшихся злоупотреблений в работе, очищения аппарата от скомпрометировавших себя сотрудников.

Благодаря этому «контролю над контролем» ему удалось внедрить в сознание подчиненных, что начальник следит за всем и в курсе всего происходящего.

При Московской сыскай полиции Кошко организовал так называемый летучий отряд, состоявший примерно из 40 человек. В него входили специалисты по разным отраслям розыска: «лошадники», «коровники», «собачники» и «кошатники», «магазинщики» и «театралы». Названия эти происходили от сфер деятельности членов «летучего отряда», а необходимость его объяснялась тем, что, во-первых, резко отличались друг от друга способами совершения краж, а во-вторых, местами сбыта краденного. Поэтому считалось весьма важным иметь постоянных агентов, каждый из которых специализировался в своей области.

Стараниями Кошко Московская сыскай полиция была по тому времени серьезно технически оборудована. Она имела экспертов-криминалистов, дактилоскопический кабинет, регистрационную картотеку, фотографический кабинет, архив и антропометрические приспособления. При ней состояли и собственный парикмахер, и собственный гример, был и обширнейший гардероб всевозможного форменного, штатского и дамского платья, используемого для переодевания агентов в требуемые по ситуации типажи, а также транспорт.

Имелся при Московской сыскай полиции и питомник дрессированных в соответствующем направлении собак-ищеек, среди которых отличался знаменитый Треф, — благодаря его чутью и нюху было раскрыто несколько преступлений. Молва разносила по городу слухи о чуть ли не сверхчеловеческом уме и способностях этого пса. Многие журналы помещали его изображения.

По московскому опыту А.Ф. Кошко служебные собаки стали широко использоваться в розыскай деле по всей России. Так, в полицейских учреждениях Самарской губернии в 1892 г. было 12 розыскай собак, из них пять — в Самарском сыскай отделении, одна — у пристава Самарского уезда, а остальные собаки находились в распоряжении

самарского жандармско-полицейского управления железных дорог.

В истории становления и развития органов, осуществляющих уголовный сыск, Аркадий Францевич сыграл выдающуюся роль. Его руководящая деятельность способствовала внесению целого ряда новшеств в розыскное дело, которые не утратили актуальности и в наши дни. Это выявление преступлений оперативным путем, проведение оперативно-розыскного дознания, розыск и поимка скрывшихся преступников, создание и функционирование негласного аппарата и другие.

Находясь на руководящей работе и используя все возможности своего влияния на сыскные службы, А.Ф. Кошко систематизировал приемы и методы оперативной работы, развил основы деятельности негласной агентуры и широко внедрял их в оперативно-розыскную деятельность. Он разработал инструкцию и практическое пособие в помощь сотрудникам уголовного сыска, которых обучал всем приемам оперативного мастерства лично.

Так, для облегчения розыска тайных похитителей имущества он разделил их на 12 разрядов (по способу совершения преступлений).

К первому разряду относились мошенники высшего класса, «аристократы» воровского мира, отличавшиеся манерами, изысканностью вкуса и привычек, ездившие в каретах или колясках, занимавшие лучшие места в гостиницах и театрах.

Второй разряд представляли карманные воры, или жулики, которые занимались своим ремеслом в церквях, на рынках, на улицах — всюду, где была толпа.

Третий разряд составляли «штукари», воры с обманом, которые для совершения кражи проделывали какие-либо обманные манипуляции.

В четвертый разряд входили «отмычники», кравшие из квартир и разных складов, куда они проникали при помощи поддельных ключей, взлома замков, взлезания по лестницам.

По пятому и шестому разряду проходили воры с прилавков и повозок; *по седьмому* — воры «утренники», кравшие утром, когда прислуга в обеспеченных домах уходила за провизией на рынок и оставляла дверь открытой или же в замке ключ.

К восьмому разряду относились воры «с подлогом», промышлявшие в ювелирных магазинах. Они просили продавца показать драгоценные камни, а затем профессионально прятали в кулаке один или несколько бриллиантов.

Девятый разряд составляли воры «с обходом», преимущественно женщины, смотревшие много товара в различных лавках и незаметно уносившие часть его.

Десятый разряд представляли группы путешествующих похитителей (цыгане, контрабандисты и т.п.); *одиннадцатый* — «вся мелюзга, подвизающаяся на воровском поприще»; и *двенадцатый* — конокрады.

А.Ф. Кошко, сам начинавший простым сотрудником уголовного сыска, будучи руководителем, хорошо понимал, насколько важны профессиональные знания и умения, а также своевременная информация в оперативно-розыскной деятельности. Сведения, содержащиеся в многочисленных

памятках и инструкциях, издаваемых при участии и по распоряжению А.Ф. Кошко, давали полезные рекомендации.

Так, по заданию Аркадия Францевича департамент полиции издал в Петрограде «Розыскной альбом», посвященный путешествующим ворами или карманникам высшего класса. Розыскной альбом предназначался для чинов полиции, исполнявших поручения по розыску. Главное его назначение, как сказано в предисловии, служить пособием:

— для установления личности (опознания) уже задержанных преступников;

— для выяснения личности и преступной деятельности, находящихся на свободе профессиональных воров, наблюдаемых чинами сыскной полиции;

— для выяснения виновных в совершении карманных краж, для чего фотографии этого альбома могли быть предъявляемы потерпевшим и свидетелям.

В розыскном альбоме были помещены свыше тысячи фотографий преступников в профиль и анфас, а также способ классификации фотографий, приемы отыскания в альбоме фотографий наблюдаемых лиц, способы отыскания фотографий при помощи списка пальцевых отпечатков.

Раскрытие наиболее серьезных преступлений, совершенных ворами, грабителями и разбойниками, осуществляли агенты сыскной полиции, которые применяли самые разнообразные методы и приемы сыска, которые уже сложились к тому времени в оперативно-розыскной практике. О многих из них рассказано в воспоминаниях Аркадия Францевича.

При розыске драгоценностей, похищенных у княгини Шаховской, за подозреваемым, ее бывшим лакеем Петром Ходуновым, было установлено сначала *наблюдение*, порученное двум агентам. Когда же Ходунов ускользнул от них, то на его квартире оставили *засаду* на случай, хотя и маловероятный, его прихода, арестовав при этом его сожительницу, ее мать и проживавшего у них сапожника. Мать отпустили после допроса в сопровождении агента. Сожительницу Таньку, ничего не говорившую, оставили при сыскной полиции, а сапожник, испугавшись угроз «сидеть за укрывательство вора», дал показания, что Ходунов Таньке «золотые сережки вчера подарил» и что за час до прихода полиции он на квартиру примчался, как шальной, схватил баульчик, попрощался с «бабами», что-то сказал про депешу какой-то тете Кате, да и был таков. Сто рожа препроводили домой под засаду.

Когда на следующий день мать попросила разрешения прислать арестованной дочери пищу и смену белья, то начальник сыскной полиции Кошко написал мелкими каракулями карандашом на крохотном листочке бумажки записку: «Тетей Катей от Петьки получена депеша. Спрашивает, как ему быть?». Эту записку вместе с огрызком обслуживленного карандаша запекли в особо состряпанную для этого булку и передали Таньке вместе с домашней корзинкой, щами и рубашкой.

На следующий день при отдаче Танькой пустого горшка и грязной сорочки в рубце ее подола нашли зашитый ответ: «Вели тете Кате послать Петьке

депешу в Нижний Новгород (следовало название улицы и гостиницы), написав, что я под замком».

Эпилог: Агенты полиции выехали в Нижний, сняли в гостинице соседний с Ходуновым номер, при содействии хозяина просверлили в стене отверстие и подсмотрели, куда Петька прячет драгоценности, прежде всего редкий розовый бриллиант, и арестовали его с поличным.

Широко применялись аресты для допросов в вызывавших подозрение случаях.

В Швейцарии проходил конгресс, на который собрались сыщики со всего мира. Здесь Первопрестольная была признана лидером по раскрытию сложных преступлений, а начальник полиции Москвы А.Ф. Кошко — русским Шерлоком Холмсом, хотя трудностей в работе сыскной полиции было предостаточно: это и отсутствие в России общегосударственной политики по борьбе с преступностью, особенно с ее организованными формами, и отсутствие единой системы сыскных аппаратов и их организации управления.

Выступая на конгрессе, Аркадий Францевич сделал вывод о том, что тенденциями преступности и социально-экономического развития в мире в целом и в отдельно взятой стране нет однозначных и прямых корреляций. Общество вроде развивается в нужном направлении, а преступность растет.

А.Ф. Кошко считал, что пришло время проведения реформы полиции, как государственного института, так как к тому времени полиция в империи структурно делится на общую и жандармскую, наружную и политическую, конную и пешую, городскую и уездную, а также сыскную, фабричную, сельскую, мытную, полевую и т.п., а потому не было единства борьбы с преступностью. Все проводимые до этого реформы полиции кончались обычной пустотой.

Следует отметить, что сыскной аппарат полиции благодаря таланту А.Ф. Кошко постоянно совершенствовался, совершенствовались его формы и методы в раскрытии преступлений и их профилактики. Было образовано Центральное регистрационное бюро; была создана система регистрации преступников; составлялись аналитические таблицы видов и родов преступности; создана классификация криминальных элементов с учетом навыков, приемов и способов совершения ими преступлений; для централизации розыска преступников стали ежедневно издаваться «Сыскные ведомости» и др.

В 1915 г. А.Ф. Кошко назначают заведующим уголовного розыска Российской империи.

А.Ф. Кошко был не только талантливым «актером», но и умелым «режиссером», способным так организовать сыскные мероприятия, что они превращались в настоящий спектакль, он требовал, чтобы задержание выявленных крупных преступников готовилось самым тщательным образом.

Необходимо отметить, что российские власти были очень решительны в задержаниях, а сыскная полиция настойчива в розысках, невзирая на личности и авторитеты. К примеру, министр внутренних дел Маклаков¹ так отреагировал на телефонное

обращение к нему начальника Московской сыскной полиции А.Ф. Кошко с просьбой о распоряжении относительно шантажиста — бразильского подданного: «Уполномочиваю вас, генерал, применить к этому парагвайцу те меры, что применили бы вы к рядовому русскому шантажисту. Действуйте энергично и быстро!».

Для раскрытия всех обстоятельств дела и соучастников иногда применялась «подсадка» в камеры к арестованным под видом уголовников — агентов полиции. В конкретных ситуациях применялись и весьма оригинальные методы розыска.

Еще одна история. «Это случилось в Риге в начале девяностых годов, т.е. в бытность мою, — пишет А.Ф. Кошко, — начальником Рижского сыского отделения...»

В самом начале 900-х годов я был назначен начальником Рижского сыского отделения. В ту пору я был новичком в сыском деле, а потому не без робости принял это назначение. Рига и тогда была крупным центром с весьма пестрым населением, особенно преобладали латыши и немцы, а следовательно, в борьбе с преступностью приходилось учитывать и их психологию, весьма своеобразную и мало схожую с русской.

Судьба отнеслась ко мне строго и с места в карьер предъявила мне на разрешение ряд сложных задач.

В первые же месяцы моей службы в городе вспыхнула эпидемия убийств, весьма свирепого свойства. Так, в центре города за православным собором, на том месте, где находится теперь эспланада, а в ту пору простиралась голая пустошь, вечерами плохо освещаемая редкими керосиновыми фонарями, был обнаружен убитый мальчик гимназист 17-ти лет Детерс, сын местного богатого купца, игравшего заметную роль в городском самоуправлении. Тело мальчика было истерзано: множество ножевых ран, поломаны ребра, сломан нос, выбит глаз; на шее кровоподтеки. Характерно, что изо рта убитого был извлечен кусок мяса, оказавшегося первой фалангой мизинца. Этот кусок мизинца, как и общий вид трупа не оставлял сомнений в отчаянной самозащите убитого. Это было тем более вероятно, что Детерс был очень крепкого телосложения и, как казалось, много занимался спортом. Убийство, видимо, было совершенно с целью грабежа, так как все карманы покойного были выворочены. Известили несчастных родителей и узнали от них, что у сына, видимо, были похищены золотые часы с инициалами, подарок отца за хорошее учение, да бумажник, в котором могло находиться всего лишь несколько рублей.

Мной немедленно были оповещены как местные ломбарды, так и ювелирные магазины. Мои агенты рассыпались по городу и принялись обыскивать все подозрительные притоны. Обыскивали известных полиции скупщиков краденого, и я с часу на час ждал, что похищенные часы будут обнаружены и таким образом в моих руках будет нить для отыскания убийцы. На третий день после убийства на Задвинье, у ночной чайной близ понтонного моста был обнаружен новый труп, в котором мы узнали «Ганса Ульпэ» по прозвищу «Грешный затылок». Ганс Ульпэ, как вор рецидивист, был хорошо известен рижской полиции. Попадался он обыкновенно в кражах не крупных, при допросах не запирался, с легкостью выдавая своих сообщников. У Ульпэ был разможен затылок, и в оспа-

¹ Маклаков Н.А. — Министр внутренних дел с декабря 1912 г. по июнь 1915 г.

ленных зубах торчала записка; на ней значилось: «Собаке собачья смерть». Примерно, через неделю после этого убийства был в пригороде убит и ограблен фурман (извозчик). Еще через несколько дней опять в Задвинье дворник.

Тщетно мои люди рыскали по городу в надежде ловить какой-нибудь слух, наводящий на след, все было напрасно.

Взвешивая и обдумывая происшедшее, я пришел к заключению, что в городе орудует шайка, так как, если Ганс Ульпэ, как человек хилый и мог стать жертвой единоличного нападения, то трудно было предположить то же об убийстве Детерса, хотя бы по количеству и роду повреждений, ему нанесенных. Вряд ли и извозчик, ехавший на пролетке, мог подвергнуться нападению, ограблению и убийству одним человеком. С другой стороны, убийцы и грабители были размаха не крупного, так как довольствовались столь скромной добычей, а записка, извлеченная изо рта Ганса Ульпэ, была написана корявым почерком малограмотного человека и этим самым давала как бы некоторое указание на ту социальную среду, в каковой и следует разыскивать преступников. Конечно, если бы подобного рода преступления мне пришлось бы расследовать, скажем, десятью годами позднее, т.е. уже в бытность мою в Москве, то задача моя сильно упростилась бы, так как в деле этом имелся бесценный след, — я говорю об откушенном мизинце. Этот мизинец при помощи дактилоскопии явился бы визитной карточкой убийцы, но в тот рижеский период дактилоскопии еще не применялись полицейскими органами, и розыск обходился лишь антропометрией.

Таким образом, придя к заключению, что все эти убийства являются делом рук шайки, членами которой состоят, по-видимому, низкопробные мазурики, я и направил все силы розыска на городское мазурье этого калибра. Совершенно неожиданно, недели через полторы-две после убийства Детерса, родители его сделали мне дополнительное заявление: они указали, что, кроме часов и бумажника, у покойного похищен и серебряный портсигар с эмалевым украшением в виде двух ласточек в уголке — подарок его дяди:

— Отчего вы не заявили мне об этом раньше? — спросил я их.

Они ответили, что их сын не всегда носил портсигар при себе, но что, пересмотрев все вещи покойного, портсигара они не нашли, а потому полагают, что он был при их сыне в момент убийства. Вновь оповестил я ломбарды и магазины и в тот же день получил ответ из ссудной кассы Граупнера, что портсигар, подходящий по приметам, был недели полторы тому назад заложен. По предъявлении его Петерсам, он был ими опознан.

Я допросил кассира и оценщика ссудной кассы. Кассир решительно ничего не помнил, а оценщик явил, что будто припоминает, что портсигар был заложен женщиной высокого роста с полным несколько одутловатым лицом. Более точных примет он указать не мог. Само собой разумеется, что имя, проставленное на налоговой квитанции, оказалось подложным и принадлежавшим какой-то давно умершей женщине. Пришлось прибегнуть к мерам героическим: по воровским притонам, ночлежным домам вертепам и «ямам» были временно задержаны все зарегистрированные воровки, мошенницы, сводни высокого роста, препровождены в сыскную полицию, и в количестве

около сотни душ были поодиночно предъявлены оценщику ссудной кассы. Ни в одной из них он не признал женщины, закладывавшей портсигар.

Дней за пять до этих «смотрин» меня известил заведующий колонией малолетних преступников из Роденпойса о побеге одного из своих питомцев, некоего воришки Александра Круминя, прося меня разыскать его. Александр Круминь не раз попадался в кражах и был известен полиции. Уведомленные о его побеге агенты, производя в притонах вышеописанных облавы, наткнулись в ночлежном приюте «Булит» на Задвинье и на Александра Круминя. Попытались у него выведать сведения о ряде убийств, недавно происшедших в городе, но мальчишка лишь выразительно свистнул и не без гордости заявил:

— Чтобы я, «шкет», да «налягавил» на товарищей, этого не дождетесь. Если Наташка Шпурман не выдала, то от меня и подавно не дождетесь.

Его спросили, откуда он знает, что Шпурман допрашивали. На это он заявил, что Шпурманиша всюду рассказывает, какой кукиш поднесла она не только шпикам, но и самому «лелькунгс Кошкас» (главному начальнику 2-ну Кошко). Мальчишка говорил, очевидно, о только что состоявшемся осмотре оценщиком задержанных высокорослых женщин. Я пожелал лично допросить Круминя.

— Послушай, Сашка, — сказал я ему, — хоть ты и «шкет» и не «лежавый» (доносчик), а все-таки подумай над тем, что тебе предстоит. Ты третий раз бежал из колонии, и знаешь, что за это полагается жестокая порка. Если будешь запертаться, то я со своей стороны попрошу заведующего колонией прибавить тебе и от меня ударов пятьдесят; расскажешь же подробно и толком, что говорила Шпурман, обещаю избавить тебя от порки вовсе, сам выбирай!

— Нет, господин начальник, вы хоть меня запорите, а выдавать не стану.

Так я и не добился от него ни слова. Однако из невольных разглазгований Круминя о «достойном» якобы поведении Шпурман «на смотринах» создавалось впечатление, что женщина эта может и знать кое-что о недавних убийствах, а потому все внимание розыска я направил на нее.

Судьба этого опустившегося существа была поистине трагична: происходила она из хорошей зажиточной семьи, выросла в довольстве и кончила местную женскую гимназию. Тут приключился у нее несчастный роман, длился он недолго, и Наталья с ребенком на руках была брошена любовником. Семья от нее не только отвернулась, но и прокляла. Ребенок скоро умер, и осталась она одинока, без всяких средств, без привычки к труду, да еще с подмоченной репутацией. Падение ее быстро завершалось: сначала более или менее длительные незаконные связи, затем Шпурман пошла по рукам и, наконец, очутилась в доме терпимости. Задыхаясь в этой клоаке, она сумела, наконец, из нее вырваться. Теперь пути к честному труду были закрыты, и оставалось лишь приобщиться к уголовщине, что Шпурман и сделала, приобретя вскоре славу скупщицы краденого и ловкой укрывательницы воров. Неоднократное пребывание в тюрьме не способствовало ее возрождению, и к описываемому времени Шпурман пала окончательно и безвозвратно. К этому времени присоединилась еще пагубная привычка к водке, и часто городские подбирали ее под заборами в бесчувственном виде и отво-

зили в участок для отрезвления. Пила она, как говорили, запоем.

Я пожелал лично и немедленно ее допросить. Мне не повезло: Шпурман оказалась в пьяной полосе и, что называется, лыка не вязала. Я сдал ее на руки моей агентше Эмме Зеринг, отпустил последней известную сумму и просил ее принять на себя роль благотворительницы и выходить Шпурман.

В ту пору мне плохо еще были ведомы глубины человеческого падения, зачерствелость преступных сердец и часто неисцелимая жажда преступных вожделений. Мне наивно представилось, что к Шпурман следует подойти с лаской, с увещеванием, и я надеялся, что под влиянием горячей проповеди растает у нее лед и на сердце. Вызвав ее к себе, я начал так:

— Садитесь, Шпурман. Я с радостью вижу, как вы преобразились. Вы снова стали человеком и, надеюсь, не временно, а навсегда. Добрая женщина, вас приютившая, сделала поистине хорошее дело, подняв вас сейчас до уровня, на который вы имеете право по рождению, воспитанию и образованию.

И словно растроганный этими словами и звуком собственного голоса, я вытащил платок из кармана и, помигав выразительно, высморкался. Покаюсь, однако, что роль кликушествовавшего миссионера мне решительно не удалась. Шпурман огорошила меня словами:

— Такой большой и такой глупый. Вы положительно принимаете меня за дуру. Во всяком случае, вашей агентше, меня приютившей, я очень признательна.

И, подумав, она рассказала следующее.

— Вы, конечно, желаете выпытать у меня что-либо о последних убийствах? Так скажу вам на то, что родились вы в рубашке: не ворвись в мою жизнь два привходящих обстоятельства, и калеными клещами не заставили бы вы меня говорить. Я так ненавижу людей, я так глубоко презираю общество, выбросившее меня из своих рядов, я так проклинаю судьбу и небо за ниспосланный на мою земную долю ужас, что всякое зло, всякое убийство наполняет мое сердце отрадой. В этих грабителях, мошенниках и убийцах я склонна видеть заступников, сводящих за меня счеты с этой подлой, часто от жира бесящейся средой, меня заклевавшей. Скажу откровенно, что не только выдавать убийц я бы не стала, но сошла бы своим радостным долгом поспособствовать им в укрытельстве. Но как я уже говорила, в данном случае имеются обстоятельства, принуждающие меня поступить иначе. Эти негодяи убили Ганса Ульпэ, моего любовника, и за его смерть я желаю мстить. Тем более что в убийстве этом есть и моя невольная вина: с пьяных глаз я проболталась убийцам, спустившим мне портсигар Детерса, о том, что имена их известны через меня и Ульпэ. Ганс же пользовался репутацией человека ненадежного, легко выдававшего всех и каждого, попадаясь в кражах. До меня дошли слухи, что у шайки убийц ночью в саду Аркадия на Альтюнасской улице было совещание, на котором порешили устранить опасных свидетелей — Ульпэ и меня. Я было не поверила этим слухам, но к ужасу моему Ульпэ был убит на следующий день. И теперь я на очереди. Конечно, жизнь для меня не красна, но при одной мысли о смерти меня охватывает животный страх. Вот почему берите карандаш и бумагу, записывайте,

я назову вам главаря и членов шайки, убивших и гимназиста, и Ганса, и извозчика, и дворника.

Я вздохну лишь свободно после того, как все они будут у вас под замком. Меня же пока оставьте здесь, в камере, под охраной, мне будет спокойнее. Если вам нужен законный повод для моего задержания, то знайте — портсигар убитого закладывала я.

И Шпурман назвала мне главаря шайки Карла Озолини.

Слова ее в точности подтвердились.

История, которая имела большой резонанс, произошла в Москве, получившая оперативное название «Липкие пальцы», тогда министр внутренних дел, шеф жандармов, статс-секретарь и гофмейстер Петр Аркадиевич Столыпин² узнал, что дело об убийстве в ростовском поезде раскрыто, он воскликнул: «Вот, господа, как следует работать! Берите пример с московских сыщиков!»

Действительно, поначалу казалось, что распутать это кровавое преступление будет невозможно. И все же...

Тульские пряники

Поезд № 29 Ростов-на-Дону — Москва, преодолев большую часть своего пути длиной в 1268 верст, тормозил у дебаркадера вокзала в Туле.

Человек лет 45-ти, с густыми бакенбардами вынул из брючного карманчика золотые часы и удивленно посмотрел на проводника:

— Никак мы опаздываем на семь минут?

Проводник, грузный, с сизым лицом, вытирая белой тряпкой поручни, добродушно пробасил:

— Не извольте беспокоиться! В Москве будем аккурат по расписанию — тютелька в тютельку.

Народ, собравшийся в тамбуре, нетерпеливо переминался с ноги на ногу. Стоянка была двадцатиминутной, все хотели успеть пообедать в ресторанчике или выпить в буфете водки и немного размять ноги, прогуляться.

Человек с бакенбардами был явно в приподнятом и по этой причине общительном настроении. Он вновь обратился к проводнику:

— А вы не скажете, любезный, где тут удобней купить пряников? Моей внучке, знаете, скоро уже три года. Такая смышленная, просто прелесть! Чем, думаю, из поездки ее порадовать? Куклы да всякие свистульки у нее есть. А вот пряник...

Проводник рассудительно отвечал, поднимая вверх металлическую площадку и освобождая ступеньки:

— Знамо дело! Тульский пряник — знаменитый! Да в буфете, что при станции, и купите. Там завсегда имеется.

В разговор вмешался молоденький жандармский унтер-офицер в новом мундире с блестящими пуговицами:

— Пряники купить уместней в лавочке, что на вокзальной площади, справа от выхода на нее. Там выбор большой.

Унтер-офицер только что получил чин и должность — сопровождать пассажирские поезда, был горд этим, и ему хотелось, чтобы все обращали на него внимание.

² Столыпин П.А. — Министр внутренних дел с апреля 1906 г. по сентябрь 1911 г.

— Спасибо, — сказал человек, ловко спрыгивая с подножки.

Быстрыми шагами он направился на площадь, туда, куда указал унтер-офицер. Что касается последнего, то его мучил голод, но денег было мало. Он решил сэкономить и прошел в буфет. На стойке красовались разных сортов водки, наливки, шампанское, вино и закуски. Унтер-офицер спросил бокал шартреза и, подумав, взял большое яблоко.

— А мне налей водки, да не перцовки, вот этой — лимонной и дай холодную осетрину. Положи туда соленый огурчик! — приказал рослый малый в косоворотке с широким лицом и гладко прилизанными белобрысыми волосами. Он достал пухлый бумажник и швырнул на стойку ассигнацию.

Унтер-офицер допил вино и отправился на дебаркадер, желая обойти вагоны и посмотреть за порядком.

Человек с бакенбардами широкими шагами шел к своему вагону второго класса. В руках он держал большую коробку. Увидав унтер-офицера, широко улыбнулся:

— Спасибо за полезный совет! В лавке пряники отличные, вот внучка довольна будет! — И он легко поднялся по металлическим ступенькам.

«Счастливого человека!» — подумал унтер-офицер. Сам он пока только мечтал найти подругу сердца и обзавестись семьей.

Смеющийся мертвец

Две сотни верст отмахал шипящий паром и клубящийся черным дымом паровоз. Вновь проводник протирал поручни, готовясь проститься с пассажирами: подходили к конечной точке путешествия — Москве. Внизу, под мостом, лениво текла Яуза. Показался завод точных измерительных приборов Гаккенталя. Вот состав начал вползать в тупик меж двух бетонных дебаркадеров.

Унтер-офицер добросовестно исполнял служебные обязанности: он обходил вагон за вагоном, купе за купе: не проспал ли кто, не забыл ли вещи, нет ли каких претензий? В спальном вагоне второго класса одно купе оказалось закрытым. Унтер-офицер настойчиво и громко постучал в дверь: никто не откликнулся. Тогда унтер-офицер достал служебный ключ и повернул его в замке. Дверь раскрылась. Глазам молодого человека предстала картина, которая привела его в шок: на нижнем диване, головой к окну, лежал человек. Его правая рука свесилась и чуть касалась пола. Человек был в костюме и ботинках. Слева в груди торчала желтая рукоять глубоко вогнанного в тело кинжала. На сорочке расплзлось большое пятно крови. Лицо трупа было удивительно спокойно и даже радостно: на его устах навеки застыла улыбка.

Унтер-офицер закрыл и запломбировал дверь. Кликнул проводника:

— Найти срочно начальника поезда: пусть этот вагон отцепят и загонят на запасной путь. — И тихо добавил: Знаешь, кого убили? Того господина, что в Туле пряники для внучки покупал. Вот такая история! Пришли полицейского, пусть подежурит здесь. А я побегу позвоню сыскарям — теперь у них работа начинается.

Монограмма «К»

Когда сыщики прибыли на Курский вокзал, вагон уже отогнали на дальний запасной путь.

Начали обыскивать труп. В боковом кармане пиджака судебный медик и фотограф Ирошников, закончивший съемку места происшествия и помогавший проводить обыск, нашел бумажник. Он протянул его Кошко:

— Совершенно новый, будто бы даже не пользовались им!

Кошко раскрыл бумажник:

— Надо же, здесь целый капитал — 275 рублей!

Тем временем Ирошников вновь порадовал начальника сыскной полиции:

— Аркадий Францевич, вот что в левом кармане брюк лежало — носовой платок. Тут монограмма.

— «К»?

— Так точно, вышита шелком! Как догадались?

— Эта же монограмма на бумажнике.

Ловко запустив два пальца в правый брючный карман покойника, Ирошников извлек оттуда серебряный гладкий портсигар. Зорко оглядев его, доложил:

— Тут два золотых украшения: фигурка обнаженной дамы с крошечным рубиновым камушком между ног и кошечка с изумрудинками вместо глаз.

— Осторожней, Юрий Павлович! — Кошко бережно перехватил портсигар. — Здесь тоже выгравирована монограмма — уже знакомая нам буква «К». Но меня больше интересуют вот эти пятнышки — отпечатки пальцев. Владелец этой вещицы, думается, трогал ее липкими пальцами — уж очень четкие следы оставил! Хотя мои дорогие коллеги смеются над иноземным открытием — дактилоскопией, но я хочу его опробовать. Бог даст, нынче самый подходящий случай.

Ирошников, тоже большой энтузиаст нового изобретения, уже успевший испытать его на собственных отпечатках пальцев, догадливо полез в карман и достал оттуда специальный порошок.

Кошко бережно, не касаясь гладкой поверхности, держал портсигар за боковые грани. Ирошников посыпал на него белым порошком, а затем подул, удалив лишнее. И тут же, как по волшебству, на захватанной зеркальной поверхности обрисовались спиральные завитки, которые оставляют подушечки пальцев.

— Поднесите, Аркадий Францевич, портсигар поближе к освещенному окну. Я буду фотографировать отпечатки.

Наступил исторический момент: впервые в России стали использовать «открытие века» — дактилоскопию. Тысячи и тысячи преступников будут опознаны, их злодеяния раскрыты благодаря этому методу. Многие обвиняемые обретут свободу, ибо дактилоскопия докажет их невиновность.

Но, как частенько бывает, сами виновники исторического события особого значения ему не придавали. Их более всего заботило одно — найти убийцу!

О пользе наук

Оперативные совещания в кабинете Кошко всегда проходили живо, порой с шутками и улыбками, с высказыванием нелицеприятных мнений, без неуместного чинопочитания. Но они неизменно были весьма деловыми.

Вот и на этот раз Кошко изложил факты, связанные с убийством в поезде. Он сказал:

— Сами понимаете, сейчас главное — установить личность убитого. Без этого нам не обнару-

жить убийцу. И напрасно кое-кто из вас готов пове­рить монограмме «К»: платок, портмоне и портсигар убитому не принадлежали.

Сыщик Линдер — ловкий и смекалистый парень — недоуменно поднял брови:

— У нашего высокого начальства есть веские ар­гументы?

Кошко сдержал улыбку, серьезно ответил:

— Представьте себе, Ромуальд Викентьевич, есть.

— С помощью этой самой, да-кти-ло... Тьфу, не выговоришь!

— Если человек с университетским образова­нием не выговаривает какие-то слова, то ему следует на­лечь на совершенствование дикции, — язвительно проговорил Кошко. — А прийти к изложенным выво­дам прежде всего мне действительно помогла дакти­лоскопия. И ваша ирония, Линдер, по крайней мере, неуместна. Нет в мире двух людей, у которых узор на кончиках пальцев был бы идентичен. Это знали еще в глубокой древности...

— Когда еще не было университетов, — вставил шпильку товарищу Ирошников.

Линдер не унимался:

— Ну а если уничтожить первоначальный рису­нок? Вытравить кислотой?

Кошко мягко, как бестолковому ученику добрый учитель, ответил:

— На вновь народившейся коже проступит прежний рисунок. Жизнерадостный Ирошников не выдержал, прыснул:

— Линдер, не верь на слово! Обязательно проверь на себе. Кислоты я тебе налью.

Все грохнули здоровым, не обидным для Линдера хохотом. Смеялся и он сам. Но порядок быстро вос­становил Кошко:

— Теперь объясню, почему предметы с монограм­мой не принадлежали убитому. Помогла мне — вы правильно догадались, Ромуальд Викентьевич, — дак­тилоскопия. На портсигаре, платке и бумажни­ке имеются следы захватов — пятна едва замет­ной крови. Исследовав их при сильном увеличении, мы установили: они не принадлежат убитому. Но все эти отпечатки идентичны между собой. Уверен, что они принадлежат убийце.

Присутствующие согласно закивали головами: «Это убеждает!». Кошко продолжал:

— Убит человек. Ясно, что преступление спла­нировано. Вопрос: с какой целью? Чтобы подбросить деньги и портсигар?

В разговор вновь вступил Ирошников:

— Ясно, что убили не с целью грабежа. Убили по другим мотивам. Например, из-за мести.

— А предметы подкинули для того, чтобы сбить следствие с правильного пути, — предположил Лин­дер.

— Делаем вывод, — заключил Кошко. — Чтобы установить личность преступника, следует выяс­нить имя того, кто погиб на пути из Тулы в Москву. Что с этой целью следует сделать? Слушаю, колле­ги, ваши предложения.

Разброда в мнениях не было. План действий выра­ботали быстро.

Газетное объявление

На другое утро все московские газеты напеча­тали объявление: «В поезде № 29 Ростов-на-Дону —

Москва найден труп неизвестного мужчины лет 45. Его приметы... В кармане убитого находился серебря­ный портсигар с монограммой «К». Те, кто может что-нибудь сообщить о личности убитого, благово­лят обращаться по тел. № 11 или по адресу: Малый Гнездиковский, 5, близ Страстного монастыря».

— Можно быть уверенными: сегодня же к нам явятся родственники и друзья убитого! — заверил своих помощников Кошко. И он не ошибся.

В 12 дня дежурный доложил:

— Пришла по объявлению дама.

— Проси ко мне!

В кабинет вошла молодая женщина, хорошо оде­тая, с красивым лицом. Но сейчас оно было заплака­но. Дама взволнованно проговорила:

— Я прочитала ваше объявление! Труп, который вы нашли... — и она горько разрыдалась. — Это... мой муж.

Генерал налил ей воды. Умиротворяюще произнес:

— Почему вы так думаете?

— Он еще неделю назад выехал в Ростов. Должен был вернуться именно вчера. Но его нет. Но главное, сходятся приметы. И этот портсигар. Это его. Ведь монограмма «К» — Кравчук. Наша фамилия.

Кошко волновали сложные мысли. С одной сто­роны, хорошо, что выявлен пострадавший. Но с дру­гой — полная несусветица. Почему на вещах с моно­граммой нет ни одного отпечатка пальцев убитого.

Однако дама продолжила:

— Нельзя ли посмотреть портсигар? — Кошко протянул его.

Дама вскрикнула и вновь разрыдалась:

— Это он, он! Это портсигар Мити! Даже вну­три выгравировано мое имя: «Вера». — Она открыла крышку: — Ну конечно, вот...

Чуть успокоившись, спросила:

— Когда мы можем забрать тело?

— Не спешите с этим! Лучше вспомните: с неде­лю назад, скажем, этот портсигар не пропал у ва­шего мужа?

— Откуда вы знаете? Именно так! Муж сказал, что где-то потерял его. Но теперь вижу, что он оши­бался. Даже не знаю, что подумать. Вы все-таки по­зволите хотя бы взглянуть на покойника?

— Конечно, сударыня! — Кошко нажал кнопку. Влетевшему в кабинет адъютанту приказал: — По­шлите кого-нибудь из сотрудников с дамой в морг. Можно взять мое авто.

Шофер неся в Лефортовский морг так, словно покойник мог сбежать оттуда прежде, чем придет авто. Он, кажется, стал первым, кто на московских улицах начал использовать свое служебное положе­ние.

...Спустя некоторое время дама вновь появилась на пороге кабинета начальника сыскной полиции. Ку­да делся ее траурный вид! Глаза дамы сияли радостью.

Голос ее звучал звонко:

— Какое счастье! Убитый вовсе не Митя!

— Поздравляю! Дай Бог вашему мужу сто лет жизни. У меня просьба. Как только ваш Митя поя­вится дома, пусть он навестит меня. Договорились, сударыня?

— Будьте уверены! Я сама приеду вместе с ним.

Пропавший ювелир

Сюрпризы для Кошко в тот день не кончились. Ближе к вечеру в его кабинете появился господин в ве-

ликоленно сшитом костюме, с дорогим бриллиантом на указательном пальце. На стол сыщика легла визитная карточка: «Николай Александрович Штриндман, ювелир».

Кошко мысленно перекрестился: «Господи, помоги! Кажется, это тот человек, который мне сейчас больше всего нужен!».

С трудом поместив свои обширные чресла в кожаное кресло и, налаживая шумное дыхание, отдуваясь, Штриндман произнес:

— Уф, жара! Я по поводу вашего объявления в сегодняшних газетах. Я — совладелец ювелирного магазина на Неглинной, возле Кузнецкого. Да-с, история темная! Прямо не знаю, как короче объяснить...

— Выпейте воды, успокойтесь!

— Покая мне быть не может. Графиня Тизенгаузен — фамилия пусть останется нашим секретом — еще в феврале побывала у нас и, что вы думаете, показала? Семейную драгоценность — удивительной красоты бриллиантовое кольцо. Игра камней такая, что глаза зажмуриваются. Ну-с, что графиня пожелала за свое добро? Она пожелала выпить всю нашу кровь! Ей, видите ли, кто-то (точнее, какой-то осел) оценил кольцо в 75 тысяч рублей. Вот она и захотела эти деньги получить с нас.

Я прямо спросил графиню: «Если вы думаете, что мы Голицынский приют, то вы ошибаетесь. Приют находится на Новой Басманной, а мы у Кузнецкого моста и не занимаемся благотворительностью. Пусть тот, кто вам назвал эту немыслимую цифру, даст вам хотя бы половину. Я могу биться об заклад, что он не даст вам половину...».

Кошко, верный привычке не перебивать собеседника, терпеливо слушал.

Ювелир выпил стакан воды, вытер пот со лба, отдышался и продолжил:

— Буду краток. Я сказал: «Графиня, за вашу прекрасную вещь я могу дать пятьдесят тысяч и ни копейки больше. Но я даю вам, пусть мой компаньон Озолин сердится на меня, пятьдесят восемь тысяч. Берите, это очень хорошие деньги. Это целое состояние».

Графиня, видите ли, фыркнула и ушла. Но недавно она написала, что согласна на нашу цену. И бедный Озолин поехал к ней. Из-за ее жадности расстался с жизнью очень хороший, очень приличный человек. Тьфу на это кольцо!

— Почему вы думаете, что погиб именно Озолин?

— А кто же еще, если при нем было кольцо и если он дал телеграмму: «Выезжаю. Поезд № 29». Поезд был, Озолина не было.

— В телеграмме было упоминание о том, что кольцо куплено?

— Вы хотя и большой начальник, но напрасно держите Озолина за идиота. Конечно, не упоминал.

— Кроме вас, знал ли еще кто-нибудь о цели поездки убитого?

— Никто. Заявляю это со всей ответственностью. Никто, кроме нашего приказчика Миши Аронова. Но это не в счет. Миша — это все равно, что никто. Это верный человек.

— И вы никого не подозреваете?

— Решительно никого!

Кошко немного подумал и решил:

— Польза дела требует, чтобы я снял с вас отпечатки пальцев. Поверьте, это совсем не больно. А польза для следствия может быть очень большая.

Пришел Ирошников, «откатал» отпечатки. Эта операция ничего следствию не дала. Только пополнила картотеку.

Кошко протянул Штриндману серебряный портсигар:

— А вот эту вещичку вы никогда не видели?

— Клянусь честью, нет!

— Где мы сможем сейчас найти Аронова?

— Час поздний, значит, он уже у себя дома. Он живет на Большой Тульской, дом номер семнадцать. Квартира на первом этаже, слева от входа.

— Спасибо! А вам я предлагаю отправиться теперь в морг для опознания трупа.

Ювелир аж взвизгнул:

— Ни за какие деньги! Я помру от страха! Я очень боюсь покойников.

— Не вдову же посылать?

Ювелир опять тяжело задыхался. Махнул рукой:

— Я еду! Только бы среди трупов не потерять сознание.

Штриндман приехал на авто, которое ждало его. На переднее сиденье сел агент, и машина отправилась в Лефортово. Полицейское авто поехало за Ароновым.

Первым вернулся ювелир. У него было какое-то перекосившееся лицо. С порога он заголосил:

— Какое большое несчастье, мой Озолин лежит голым в морге».

— Спасибо за помощь следствию, можете ехать домой.

Головоломка

Едва ушел Штриндман, как двое агентов привезли тщедушного юношу лет двадцати. Он с испугом глядел на окружающих большими красивыми глазами и толком не понимал, что от него хотят.

— Да, — признал он, — я, конечно, знал о поездке Озолина в Ростов. Я даже провожал его на вокзал.

— Но вы кому-то рассказали, что Озолин будет покупать дорожную вещь?

— Нет, даже дома не говорил!

— Мы вынуждены снять с вас отпечатки пальцев.

Юноша покорно вздохнул. Но и эти отпечатки не совпали с теми, что имелись на портсигаре.

— Хорошо, вы можете идти, — сказал Кошко Аронову.

... Тем временем московские и петербургские ювелиры были извещены о пропаже. Если кольцо принесли кому-нибудь из них, то они были обязаны сразу же сообщить в полицию. Но никто кольцо не нес, сведений об убийце не поступало.

Побывал у Кошко и супруг счастливой «Веры», но он тоже не сумел внести в дело ясность.

— У меня ощущение, что мы зашли в тупик и не можем найти выхода, — признался на совещании Кошко.

Линдер, отличавшийся неистощимой изобретательностью, вдруг предложил:

— Давайте используем «детский» ход!

Такими ходами московские сыщики называли всякого рода наивные до примитивности следственные мероприятия. Кошко улыбнулся:

— Дадим объявление: «Ищем за приличное вознаграждение кольцо, похищенное в 29-м поезде. Желательно вместе с убийцей».

Линдер сделал невозможное лицо:

— Ну и что в таком объявлении плохого? Нам терять все равно нечего. Только зайдём с другого бока. Напишем не про колье, а про серебряную вещичку...

— Понял вас, Ромуальд Викентьевич! Комбинация и впрямь почти бесперспективная, да выхода нет у нас. Любой шанс следует использовать.

«Не искушай...»

И вновь отделы газетных объявлений украсились текстом, написанным в сыском управлении: «1000 рублей тому, кто вернет или укажет местонахождение утерянного мною серебряного портсигара с золотой монограммой «К» и золотыми изображениями: обнаженной дамы и кошки с изумрудными глазами. При указании требуются для достоверности точнейшее описание вещи и тайных примет. Вещь крайне дорога как память. Обращаться по адресу: Николо-Песковский пер., дом № 4, кв. № 2. Спросить артистку Незнамову Веру Александровну».

...Во второй квартире и впрямь жизнь закрутилась божественная, артистичная. Певица Незнамова под аккомпанемент рояля поет романсы, да так, что слышно чуть не за версту, под окнами народ собирается. Вечером идет веселье, раздаются тосты, смех и опять пение, пение.

И вот однажды довольно ранним утром, когда, впрочем, уже шла репетиция и артистка со своим аккомпаниатором доводила до совершенства популярный романс «Не искушай меня без нужды», кто-то позвонил в дверь.

Певица заголосила еще громче, а лакей, числившийся в сыском отделении под фамилией Силантьев, а по кличке Леший, взял под мышку салфетку и отправился открывать дверь.

В дверном проеме стоял скромного вида юноша лет 18. Он вежливо поклонился и тихо молвил:

— Я беспокою вас по объявлению.

Лакей низко наклонил лысую голову:

— Милости прошу, присаживайтесь! Я сей миг доложу госпоже. Лакей робко приоткрыл дверь и произнес:

— Простите, Вера Александровна, здесь господин спрашивает вас.

Артистка возмутилась:

— Сколько раз просила меня не перебивать во время репетиций! Безобразие! — и смягчив несколько тон: — Простите меня, маэстро! Я долго не задержусь. — И вновь к лакею: — Проси!

Юноша робко вошел к артистке. Та окинула его быстрым взглядом и проговорила:

— Вы Реентович? Насчет ангажемента? Юноша

помялся и еле слышно промолвил:

— Вы ошибаетесь, я, к сожалению, не артист. Я пришел по объявлению.

Певица вся расцвела:

— Ах, какая радость! Вы принесли мой портсигар! Юноша смеялся еще больше:

— Нет, но я могу совершенно точно указать его местонахождение. Певица погрузилась, вздохнула, надула губки:

— А я-то обрадовалась! Но вы уверены, что знаете мой портсигар?

— Его невозможно перепутать ни с каким другим! Монограмма «К», рубиновый камень между ног дамы, на обороте гравировка — «Вера». Все так?

Певица протянула пухлые руки к юноше:

— Вы мой благодетель! Я вам обязана своим счастьем. Скорее говорите, не разрывайте ожиданием мою грудь, где он?

— Ну уж нет, мадаменька! Сначала деньги — тысячу рублей, а потом все сведения.

Дама в момент превратилась в грозную фурию:

— Да как вы смеете со мной разговаривать таким тоном? Маэстро, арестуйте этого нахала!

В комнату влетели вооруженные браунингами агенты. Они надели на гостя наручники, усадили в пролетку и повезли в сыское отделение. Юноша ронял слезы и причитал:

— Зачем я клюнул на эту приманку! Какой я дурак... Прохожие с любопытством показывали пальцами на пролетку:

— Смотрите, жулика арестовали! Всех их пора передавать. Всю Москву заполнили.

Грязная история

Перед генералом сидел робкий, заикающийся от страха темноволосый юноша. На руках у него позвякивали наручники, хотя смысл в них был лишь психологический — «для остротки!».

— Если хочешь увидеть своих маму и папу, говори только правду! — Кошко грозно посмотрел допрашиваемому в глаза. — Фамилия, где живешь, чем занимаешься? Быстро!

— Зовут меня Семеном Шмигайло, живу на Маросейке в доме купчихи Васильевой. Работаю в часовой мастерской на Рождественке.

— Как же ты, Семен, влип в такую грязную историю? Ведь на этом портсигаре человеческая кровь. Придется тебе ехать на каторгу.

Шмигайло аж подскочил:

— Какая каторга? Только за то, что хотел заработать честным путем деньги? Я прочитал объявление. Такой портсигар я по правде видел. Отчего не сделать даме приятное? Вот я и пошел...

— Не врешь? Где ты его видел?

— У моего хозяина часовщика Федорова. На моих глазах в мастерскую зашел какой-то солдат. Он предложил хозяину портсигар. Мне очень понравились на нем картинки. Я еще подумал: «Были бы у меня 25 рублей, обязательно купил бы такой и научился курить!» Я долго рассматривал его, открывал. Хозяин купил портсигар. А дня через два хозяин куда-то его отнес. И больше этой вещички я не видел.

За Федоровым были посланы два агента, а отпечатки пальцев Шмигайло легли в картотеку полицейских.

Отпечатки

Два агента ввели в кабинет детину громадного роста, с широким разворотом плеч и спокойно-туповатым выражением лица. Кошко начал с места в карьер:

— Этот портсигар вам знаком?

— Да, конечно. Недели две назад я купил его у неизвестного мне лица. Пришел в мою мастерскую солдат и сказал: «Нашел на улице, хочу 25 рублей». Я и купил.

— А потом?

— Дня три спустя на Лубянке какой-то господин увидал, что я положил мимо кармана портсигар. Он поднял его и протянул мне. Я поблагодарил, мы разговорились. Господин, которого я видел первый раз в жизни, сказал, что портсигар ему очень нравится.

Он предложил мне за него пятьдесят рублей. Я согласился.

Кошко вздохнул. Ни рассказ, ни этот светловолосый человек подозрений не вызывали. Исключительно ради пополнения картотеки генерал просительно произнес:

— Мы начали составлять дактилоскопическую картотеку. Вы, как человек, занимающий видное положение, должны быть заинтересованы в том, чтобы иметь свою карточку...

Федоров удивленно посмотрел на генерала. Он понятия не имел о дактилоскопии и не возражал.

— Ирошников, — произнес Кошко, — помогите господину Федорову. Отпечатки были быстро сняты, генерал пожал руку посетителю и выразил сожаление, что пришлось его беспокоить.

После ухода часовщика прошло минут пять. Вдруг Ирошников влетел в кабинет генерала. Захлебываясь от волнения, выпалил:

— Где Федоров? Это его отпечатки на портсигаре!

Часы показывали половину двенадцатого ночи. Были в наличии лишь трое дежурных полицейских. Во главе с полноватым, небыстрым на ногу Ирошниковым они бросились на улицу.

Путь держали на Рождественку. Федоров жил в том же доме, в котором находилась его мастерская.

Они вломились в квартиру, переполюсив молоденькую беременную жену часовщика.

— Василий уехал в полицию и еще не возвращался, — женщина стояла в одной ночной рубашке, прижимая руки к груди.

Устроили засаду. Часы отсчитывали ночное время. В половине пятого раздался осторожный стук в дверь. Ирошников попросил женщину:

— Спросите «кто» и откройте.

Она так и сделала. Едва дверь раскрылась и вошел Федоров, как на него навалились сыщики. Надели наручники. Федоров усмехнулся: «Перехитрили! А я с вечера наблюдал за входной дверью: придете или нет? Когда вы сюда успели попасть?».

Жена рыдала, и ее всхлипывания долго были слышны удалявшимся сыщикам.

Знать не знаю

Первый вопрос Федорова продолжался два часа. Шок от ареста прошел. Подозреваемый недоверчиво ухмылялся, когда Кошко пытался объяснить сущность определения личности по отпечаткам пальцев.

— Господин генерал, почто вы сказки рассказываете — «отпечатки, отпечатки», — язвительно цедил Федоров. — Это вы обманываете деревенских ванек, а мы сами с усами.

— Признаться не будешь?

— Коли было бы в чем, так и признался. Только к убийству, про которое вы твердите, я отношения не имею. Если видел кто меня, как я убивал, пусть покажет. Я ему в морду плюну за такое вранье.

Генерал решил схитрить:

— Но тебя видел в 29-м поезде проводник, да и пассажиры показывают.

— Вранье, я не был ни в каком 20-м, и в 30-м, и в 40-м — ни в каком меня не было.

— Хорошо, я докажу твою вину! И срок ты получишь самый большой.

Кошко нажал на кнопку. Вошел дежурный:

— Пусть посидит в камере, обдумает свое положение. Уведите!

Хитрый план

— Трудный орешек! — генерал сжал кулаки. — Если не найдем доказательств, завтра придется Федорова выпустить.

В кабинете Кошко сидел Линдер. Генерал продолжал:

— Спрашиваю Федорова: «Коли ты невиновен, то зачем сидел возле собственного дома в засаде?» А этот сукин кот мне отвечает: «Так ваша полиция из любого невиновного сделает преступника!» Каков пройдохец?

Линдер убежденно произнес:

— У меня твердое мнение: убийца Федоров. И я, кажется, знаю, где нам следует искать к нему ходы. — И сыщик изложил план действий.

— План одобряю! — бодрым тоном произнес генерал. — Возьми для антуража двух агентов да наручники не забудь.

...Через три минуты Линдер и два агента выскочили на улицу. Авто уже не было: оно стояло в гараже, а шофер спал у себя дома. Остановили проезжавшего извозчика. Линдер строго сказал:

— Полиция! Поработай, братец, ровно час на благо империи. Потасились на Маросейку. Нашли дом купчихи Васильевой, а в ней квартиру, где имел жительство ученик часовых дел мастера Шмигайло.

Подняли его с постели, нацепили наручники, посадили в пролетку — и вновь в сыскное отделение, на грозный допрос.

Линдер не стал терять времени. Устроившись в пролетке возле арестованного, доверительно говорил ему на ухо:

— Твой хозяин — страшный убийца! И он тебя запутает в два счета. Ему, видать, вдвоем ехать на каторгу веселее. Так что, Семен, у тебя один выход — рассказать нам все, что знаешь. Иначе...

Трясется Шмигайло, лепечет:

— Все — как на духу!

Привезли. Кошко в кабинете дожидается. Спрашивает:

— Семен, с кем дружил твой хозяин?

— Да ни с кем. Сам по себе жил.

— И в гости не ходил?

— Как же, обязательно ходил. Я было не хотел вам говорить, но теперь — без утайки. Раз хозяин хочет меня за собой потянуть...

— Ну, так к кому ходил?

— К матери! Она в Петровско-Разумовском домик имеет.

— И когда хозяин последний раз был у нее?

Шмигайло, смешно сморщив лобик, стал мучительно вспоминать:

— В понедельник, пораньше закрыв лавку — этак часа в четыре, хозяин куда-то отлучился. Появился он только во вторник после обеда — часа в три. Поел, поспал и опять ушел — к маменьке.

— Почему ты думаешь — к маменьке? Разве хозяин тебе докладывал?

— По сапогам. Где мать хозяина живет, там грязь непролазная. И когда хозяин возвращается оттуда, то он всегда ругается, весь запачканный. Вот и на этот раз так было.

— Семен, ты мое поручение исполнишь? Очень серьезное дело!

— Все что скажете, да чтоб мне ни дна ни покрышки.

— Как мать зовут?

— Дарья Гавриловна.

— Так вот, прибежишь к Дарье Гавриловне и скажешь: «Хозяин приказал передать вам вот этот узелок и спрятать его туда же, куда во вторник вы схоронили бриллианты. За хозяином следит полиция, вот он сам и не может прийти, а прислал меня!» Понял, Семен?

Кошко вызвал Линдера, дал ему 100 рублей и что-то объяснил. Тот направился к знакомому ювелиру и принес десятка два фальшивых «драгоценностей»: перстни со стекляшками, массивные цепочки, браслеты и прочую дребедень.

Все положили в мешочек, завязали и передали Семену:

— Ну, беги! Хорошо выполнишь задание, устроим в другую часовую мастерскую (твоя нынешняя, понятно, закроется) да еще дадим 100 рублей. Доволен?

— Очень! Почему не заработать такой капитал — сто рублей!

И Семен направился на коляске в Петровско-Разумовское, а за ним, соблюдая осторожность, на приличном расстоянии ехал агент Филиппов.

В засаде

Филиппов видел, как Семен подошел к маленькому одноэтажному дому с покосившейся печной трубой, распахнул калитку. Залаял пес. Из дома выскочила неопрятная старуха. Она немного поговорила с Семеном, приняла у него узелок, проводила до калитки и вернулась домой.

Филиппов устроился в дальних кустах орешника, откуда дом хорошо просматривался. Сидел час, другой. Мимо прошло стадо. Филиппов притворился пьяным. Пастух поглядел на него и, хлопнув бичом, погнал буренок дальше.

Когда стемнело, агент подобрался вплотную к плетню. Выскочил пес, начал гавкать. Как и у всякого опытного сыщика, у Филиппова на такой случай был заготовлен кусок колбасы. Он вынул его из кармана (хотя самому впору было съесть, так проголодался) и швырнул собаке.

Взошла луна. В доме у старухи давно погас огонь. На Филиппова навалилась дрема. Вдруг он вздрогнул: дверь в доме заскрипела, и на пороге, словно привидение, в белой ночной рубашке появилась старуха. Она, видно, была настолько уверена в себе, что предосторожности не соблюдала: прошла к сараю, держа в руках большую лопату. Несколько раз копнув, она спрятала сверток.

Возле сарая приставила к дверям лопату и отправилась спать.

...С трудом дождался агент утра. На его счастье, было довольно тепло. Это и помогло выдержать. Едва немного просветлело небо, он подошел к ближайшей от старухиной избы, постучал в окно.

— Кто там? — раздался старческий заспанный голос.

— Открой, отец! — как можно ласковой сказал Филиппов. — Дело серьезное.

Маленький сухонький старик распахнул раму:

— Чего спать, баламут, не даешь?

— Я из полиции! Возьми с собой старуху или кого, пойдем — понятым будешь!

Вздыхнул старик — хочешь не хочешь, иди! На то оно начальство. Разбудили мать Федорова. Филиппов строго спросил:

— Полицию уважаешь? Доставай бриллиантовое ожерелье, которое тебе сыночек привез. А стекляшки, доставленные нынче, можешь на память оставить.

Старуха зыркнула глазками:

— Знать ничего не знаю!

— Тогда я знаю! Бери лопату, пошли к сараю.

...Филиппов быстро нашел спрятанное. Старуха злобно шипела какие-то проклятия. Соседи удивленно качали головами: «Надо же, всю жизнь самая неудельная была, с хлеба на квас перебивалась! И вдруг — сокровища!»

О вреде сладкого

У Кошко в кабинете на этот раз было шумно и многолюдно. Дело по раскрытию преступления, по сути, закончилось.

Семен хвалился, как он ловко провел старуху. Филиппов и другой агент, приехавший к нему с утра на помощь, — Муратов, любовались ожерельем, а Линдер даже примерил его на себя, чем и рассмешил всех.

Бухгалтер принес ведомость, и Семен расписался за получение обещанных 100 рублей.

Но вот полицейские ввели в кабинет Федорова.

Линдер поднял вверх ожерелье:

— Молодец! Вкус у тебя отличный! Хорошую вещьчку добыл. Федоров побледнел, зашатался, опустился на стул. Кошко веско произнес:

— Тебе Сибири не миновать, но для чего ты втянул мать-старуху? Ведь теперь по твоей милости я вынужден упечь ее на каторгу. Но если все честно, без утайки скажешь, мать, быть может, на Сахалин не отправим.

Федоров надулся, попыхтел, подумал и разверз уста:

— Раз камни нашли, так, значит, мое дело пропащее.

— Как убивал и кто помогал?

— Один все сделал. Хотел зараз разбогатеть, да не вышло.

— От кого узнал про покупку ожерелья?

Кадык на бычьей шее Федорова заходил вверх-вниз. Он хрипло попросил:

— Дайте воды! — попил, продолжил:

— Шел я по Тверскому бульвару. Навстречу мой знакомец движется — Аронов. Он в мастерах служит в ювелирном магазине на Рождественке. Разговорились. Стал хвастать Аронов: «У моих хозяев дело большое, миллионное!».

Говорю: «Буде врать, скажи, что кое-какое, а то — «миллионное»!».

Разгорячился Аронов. «Озолин завтра из Ростова покупку за 58 тысяч везет, одних бриллиантов штук сто. Мы его встречать не сумеем, заказ срочный, а автомобиль пошлем — к поезду № 29, вагон 3-й».

Заиграли у меня мысли. Я Озолина в лицо знал, по соседству, считайте, работаем. У меня как раз портсигар с монограммой «К» был. На Смоленской толкучке купил портмоне с такой же буквой, а платок лежал в этом портмоне. Ну, думаю, прямо судьба мне — вмиг стать богатым, а то бьюсь, бьюсь в своей мастерской — лишь на хлеб да квас хватает.

Перво-наперво купил в оружейном магазине на Неглинке нож подходящий, а в «Мюр и Мерилизе» —

большую куклу. Когда дома никого не было, я на ней руку набивал. Чтоб, значит, при настоящем деле не промазать, точно в сердце попасть.

— И где она, эта кукла? — спросил Кошко.

— А вы еще не нашли? — удивился Федоров. — Знать бы, не сказал об этом. Ну да ладно! В сарайчике в моем лежит, под дрова ее забросил. Всю ей грудь, стало быть, в труху превратил. — И с тайной, но все же заметной похвалой произнес: — Зато потом, при деле, точно все удалось! Озолин, когда я открыл дверь и к нему вошел, спал на диванчике — уже одетый, решил перед Москвой отдохнуть.

— Что, дверь в купе была не заперта?

— Заперта, а я ключ припас. Вошел, а он во сне улыбается. А я дальше представил, что это лишь кукла. Точно стукнул! — еще раз повторил Федоров.

— А где вы встретили поезд?

— В Туле! Я приехал раньше на два часа. Погулял малость по городу, билет купил — в этот же, третий вагон. Вижу, на вокзальной площади в лавке отменными пряниками торгуют. А я очень сладкое люблю. Купил большой, с вареньем, да в несколько слоев — вкуснятина! Сел на лавке, улетаю за обе щеки. У меня аппетит крепкий. В этот момент 29-й поезд подошел. И что бы вы думали? Идет прямо ко мне... Сам Озолин. Посмотрел, узнал — руку пожал, очень удивился нашей встрече. «Я, говорит, для внуки тульских пряничков купить хочу!»

Как-то тошно мне стало. Поспешил скорее к поезду, закрылся в своем купе. Оно у меня такое же, как у Озолина, отдельное.

— Когда вы узнали, что у Озолина купе отдельное?

— Да еще в Москве! Мне об этом Аронов сказал. Я спросил: «Как же наш друг Озолин такое сокровище не боится один в вагоне везти?» Аронов ответил: «Во-первых, никто не знает. Во-вторых, у него купе маленькое, отдельное!»

Вот я себе и взял такое же.

...Поезд вновь продолжал путь. Миновали Коломну. Думаю себе: пора, брат, пора! И всем своим нутром ощущаю, что Озолин спит. Прямо удивительно!

И вышло все точно, словно бес меня за руку водил. Своим ключом открыл, дело сделал. Чтобы не поняли, что ради корысти все это, засунул ему в один карман брюк портсигар, в другой портмоне, а его себе забрал. Потом в нем оказалось всего рублей четыреста. Ну и, конечно, из бокового пиджачного кармана достал ожерелье.

Вышел из поезда на Москве 2-й, домой поплелся пешком. Дальше вы все сами знаете.

— Скажите, Федоров, вы перед тем, как отправились в купе Озолина, сладкое что-нибудь ели?

Вытучил от удивления убийца глаза и со страхом спрашивает:

— А как вы догадались? Действительно, было дело. Мне надо идти к Озолину, а на меня прямо жор напал, опять пряника захотелось. К тому же, понимаю, что после того я есть не смогу, а объедок домой тащить не хочется. Вот я перед самыми дверями озолинского купе дожевывал. А как вы догадались?

— А я этому прянику сто раз спасибо сказал! От липких пальцев отличный отпечаток на портсигаре остался. Не будь его, глядишь, мы это дело и не раскрыли бы.

Эпилог: О том, что в Москве впервые по отпечаткам пальцев найден убийца, в то время писали и говорили много. Приказом Столыпина Кошко и его помощники были отмечены денежным вознаграждением согласно их званиям и заслугам.

Семен Шмигайло так вошел во вкус полицейской работы, что забросил свое прежнее ремесло часовщика и стал работать агентом по розыску пропавших собачек и кошек (была такая служба).

Что касается Федорова, то он получил восемь лет каторжных работ. Во время нэпа его следы вновь обнаружились в Москве. Он работал в большой фотографии «Рембрандт», что на Сретенке в доме 2/28. Специализировался на печатании фотоизображений вождей революции. Фотографии наклеивались на большого размера красивое паспарту и в газетных киосках продавались всем желающим. Если вам попадется такая фотография, то вспомните, кто к ней приложил руку.

Октябрьский переворот, как и февральскую революцию 1917 г., А.Ф. Кошко принял неоднозначно. За границу уехал не сразу — лишь после разгрома белой армии. Интересная деталь: авторитет главного сыщика Российской империи был так велик даже среди тех, кого он «сажал», что в трудный период его жизни в Киеве бывшие уголовники помогли ему выжить. После долгих мытарств и странствий опальный генерал вынужден был бежать из России. Другого выхода у него не было: почти все последние царские министры внутренних дел, министры временного правительства были расстреляны по приказу ВЧК.

В 1921 г. Кошко с семьей оказался в Турции в Константинополе. Не желая профессионально дисквалифицироваться на чужбине, бывший тайный советник открывает частное детективное агентство. Условия труда были, мягко говоря, плохими.

Упорно нагнетались слухи, что, мол, прикрываемые англичанами эмигранты будут высланы турецкими властями в большевистскую Россию. Кошко закрыл контору, собрал немудреные пожитки в дальний путь. Куда? Во Францию, в Англию? Он получает соблазнительное предложение от Скотланд-Ярда, где специалисты активно пользовались в раскрытии преступлений его методом оперативной работы, дактилоскопии и др. Сказать «да» значило принять английское подданство. А с этим Аркадий Францевич никак не смог бы примириться, втайне надеясь на возвращение на Родину. В итоге Кошко отправляется во Францию «тянуть серенькую, бесцельную и никому не нужную жизнь», как он потом напишет.

Главная трагедия его мытарств состояла в том, что он не мог продолжать любимую работу. Он не настолько знал психологию французов, чтобы выдерживать ревностную конкуренцию местных знаменитостей. И бывший сыщик номер один каждое утро отправляется в оптовый магазин мехов... инвентаризировать «мягкое золото» — пушнину. Такое занятие страшно тяготило Кошко. «И лишь память о прошлом, — признается Аркадий Францевич в мемуарах, — дает какое-то нравственное удовлетворение». Добрый по натуре, он помогает бедствующим эмигрантам, нередко оставляя себе на ужин лишь чашку чая да кусочек хлеба.

Аркадий Францевич вспоминал: «Тяжелая старость выпала мне на долю. Оторванный от Родины, растеряв многих близких, утратив средства, я после долгих мытарств и странствий очутился в Париже, где и принялся тянуть серенькую, бесцельную и никому не нужную жизнь.

Я не живу ни настоящим, ни будущим — все в прошлом, и лишь память о нем поддерживает меня и дает некоторое нравственное удовлетворение.

Перебирая по этапам пройденный жизненный путь, я говорю себе, что жизнь прожита не даром. Если сверстники мои работали на славном поприще создания России, то большевистский шторм, уничтоживший мою Родину, уничтожил с нею и те результаты, что были достигнуты ими долгим, упорным и самоотверженным трудом. Погибла Россия, и не осталось им в утешение даже сознания осмысленности их работы.

В этом отношении я счастливее их. Плоды моей деятельности созревали на пользу не будущей России, но непосредственно потреблялись человечеством. С каждым арестом вора, при всякой поимке злодея-убийцы я сознавал, что результаты от этого получаются немедленно. Я сознавал, что, задерживая и изолируя таких звероподобных типов, как Сашка-Семинарист, Гилевич или убийца 9-ти человек в Ипатьевском переулке, я не только воздаю должное злодеям, но, что много важнее, отвращаю от людей потоки крови, каковые неизбежно были бы пролиты в ближайшем будущем этими опасными преступниками.

Это сознание осталось и поныне и поддерживает меня в тяжелые эмигрантские дни.

Часто теперь, устав за трудовой день, измученный давкой в метро, оглушенный ревом тысяч автомобильных гудков, я, возвращаясь домой, усаживаясь в покойное, глубокое кресло, и с надвигающимися сумерками в воображении моем начинают воскресать образы минувшего. Мне грезится Россия, мне слышится великолепный перезвон колоколов московских, и, под флером протекших лет в изгнании, минувшее мне представляется отрадным, светлым сном: все в нем мне дорого и мило, и не без снисходительной улыбки я вспоминаю даже и о многих из вас — мои печальные герои...».

Чем жил духовно он в ту пору? Восторженными ностальгическими рассказами в кругу семьи о делах давно минувших дней. Кто-то из близких предложил ему написать «Очерки уголовного мира царской России», которые и увидели свет в 1926—1929 годах. В этот сборник А.Ф. Кошко включил 20 рассказов о делах, которые имели место в его долгой служебной практике. Писательский талант Кошко позволяет нам, кроме увлекательного чтения детективов, приобрести еще и огромный опыт: криминологический, психологический, жизненный.

Афористично звучит признание автора в предисловии к первому тому очерков, вышедшему в Париже: «Жизнь прожита не даром... С каждым арестом вора, при всякой поимке злодея, убийцы я сознавал, что результаты от этого получаются немедленно».

Очерки русского сыщика о «гримасах подлинной жизни» были встречены эмигрантами с большим интересом, а после издания на французском языке — и другими зарубежными читате-

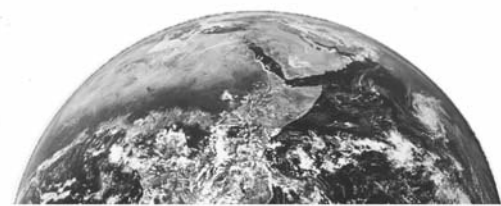
лями. Правда, отклики содержали и критику. Дескать, безнравственно для молодежи знать детали «глубоко отрицательных сторон жизни». Тонкий психолог, Кошко так парировал подобное мнение в предисловии ко второму тому воспоминаний: «Я иллюстрирую преступления, предусмотренные законом. Закон — это теория, похождения моих героев — практика... Читать о жизни неоднобокую правду — значит познавать ее!».

Сегодня нам доступны труды А.Ф. Кошко. Его идеи продолжают реализовывать все новые поколения теоретиков — криминологов, криминалистов, правоведов, а также практиков — оперативников, сыщиков, частных детективов. Его воспоминания — не просто памятник исследовательской мысли, а подлинный источник вдохновения для ищущих умов.

Потомки А.Ф. Кошко сейчас живут во Франции. Его правнук Дмитрий де Кошко работал корреспондентом в агентстве «Франс-пресс», приезжал в Москву по издательским делам и как общественный деятель. Однако у него была и вторая, не менее важная цель — вернуть славу предку на его исторической родине. Вместе с женой он побывал в Центральном музее МВД России, Академии МВД России, где мы встречались, он подарил мне труды своего предка с дарственной надписью: «Профессору Дмитрию Константиновичу Нечевину с большой благодарностью за работу в память моего предка Аркадия Францевича Кошко. С уважением, Дмитрий Борисович Кошко». Гости пришли не с пустыми руками, а с разлитыми экспонатами — изданными на русском языке во Франции воспоминаниями и фотографиями Аркадия Кошко.

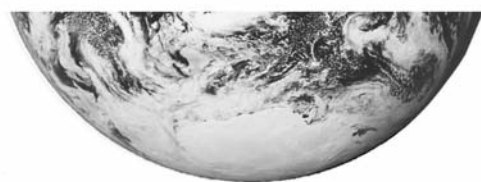
Энциклопедический ум, высокая методическая подготовка, бескорыстие, честность и глубочайшая порядочность — эти качества были приущи Аркадию Францевичу, и их он воспитывал в своих учениках, в том числе и на личном примере. Нравственные принципы во многом определили написанные им произведения, таким он остался в истории великой России.

А.Ф. Кошко до конца своих дней оставался русским патриотом, мечтавшим вернуться на свою Родину — в Россию.

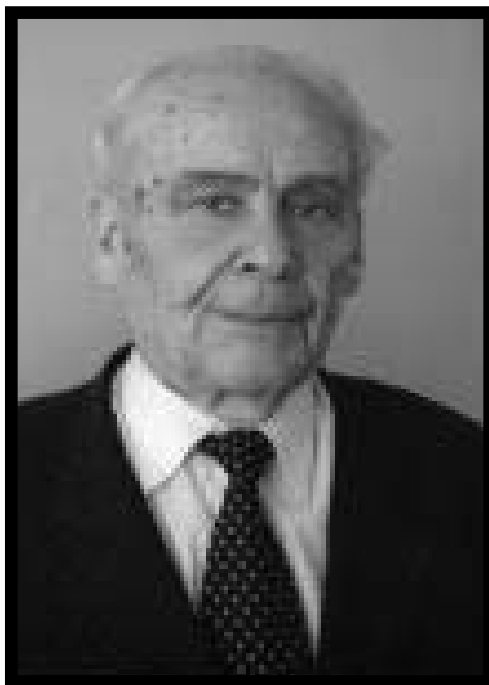


Сайт юристов России

www.lawinfo.ru



**Памяти Алехина Алексея Петровича
(17 мая 1930 г. — 18 мая 2018 г.)**



С прискорбием сообщаем, что 18 мая 2018 г. скончался заведующий кафедрой административного права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Алексей Петрович Алехин.

Алексей Петрович Алехин родился 17 мая 1930 г.

В 1954 г. он окончил дневное отделение Московского юридического института. В том же году поступил в аспирантуру Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

На Юридическом факультете МГУ А.П. Алехин последовательно занимал должности младшего научного сотрудника, старшего научного сотрудника, старшего преподавателя, профессора. В 1969 г. ему было присвоено ученое звание «старший научный сотрудник», в 1973 г. — ученое звание «доцент», 1985 г. — «профессор».

С 1966 по 1978 г. А.П. Алехин занимал должность заместителя декана Юридического факультета по работе с иностранными учащимися.

С 1986 г. и до последних дней жизни А.П. Алехин заведовал кафедрой административного и финансового права Юридического факультета МГУ (в сентябре 2006 г. она была преобразована в кафедру административного права).

Выражаем глубокие соболезнования родным и близким Алексея Петровича Алехина.

Похоронен профессор А.П. Алехин на Хованском кладбище.

**Юридический факультет
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова**