

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

№ 4
2019

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;

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;

Ястребов Олег Александрович, директор юридического института, заведующий кафедрой административного
и финансового права Российского университета дружбы народов, д.ю.н., д.э.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.
Пресса России» — инд. 11162.**

Формат 60х90/8.
Печать офсетная.

Бумага офсетная № 1.

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

Номер подписан в печать 04.02.2019.

Номер вышел в свет 27.02.2019..

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. 4
2019

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;

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;

Yastrebov Oleg Aleksandrovich, Director of the Law Institute of RUDN University, the Head of the Department of the Administrative and Financial Law of the RUDN University, the doctor of jurisprudence, the doctor of economic 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 JURIST PUBLISHING GROUP

Grib V.V.

DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

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. Russian Post —
11162.

Size 60x90/8.

Offset Printing. Offset paper № 1.

Printer's sheet — 10,0.

Conventional printed sheet — 10,0.

Passed for printing 04.02.2019.

Published 27.02.2019.

Circulation 3007 copies. ISSN — 2071-1166

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

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:

Jurist Publishing Group

СОДЕРЖАНИЕ

CONTENTS

ЮБИЛЕИ

70-летие профессора С.С. Маиляна	4
Коломоец Т.А. 70-летие профессора Ю.П. Битяка	5

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Шевцов А.В. К вопросу о соответствии составов административных правонарушений административно-юрисдикционным полномочиям должностных лиц органов внутренних дел	6
Бенедская О.А., Джагарян А.А. К вопросу о правовом статусе капитана морского порта	14

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

Гирько С.И. Меры по предупреждению коррупционной преступности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации	17
Зырянов С.М., Калмыкова А.В. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора)	22
Евдокимов А.С. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: правовое осмысление вопросов эффективности, роли и места в системе надзоров, осуществляемых МЧС России	27
Устинов А.Н., Якимова Е.М. Государственное регулирование оборота оружия в Российской империи	32
Прудников А.С., Прудникова Т.А. Миграционные отношения и пути их совершенствования на современном этапе	36
Бывальцева С.Г., Макарова Н.Г. Анализ законопроекта о внесении изменений в КАС РФ, касающихся порядка рассмотрения заявлений прокурора о признании запрещенной информации, распространяемой посредством сети «Интернет»	40

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ

Зорькин В.Е. Общественная нравственность как родовой признак мелкого хулиганства	44
Канунникова Н.Г. Административная ответственность несовершеннолетних в Российской Федерации	48
Кирюхин В.В., Сокол А.М. Проблемы применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при производстве по делам об административных правонарушениях и пути их законодательного регулирования	50

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА

Цирин М.А. Основные направления создания электронной системы альтернативных механизмов разрешения споров	53
Глазунова И.В., Гудзенко А.А. Органы, уполномоченные обеспечивать прохождение административных (таможенных) процедур (на примере таможенного транзита)	57
Павленко К.А. Понятие и признаки тактики доказывания в административном судопроизводстве	61
Закирова О.Н. Реализация участия прокурора при решении вопросов о признании недействительным водительского удостоверения на управление транспортными средствами и о прекращении действия права на управление транспортными средствами в рамках административного судопроизводства	65
Губарева Т.И., Трусов А.И. Административно-правовое регулирование приобретения и содержания домашних животных: постановка проблемы	69
Погодина И.В., Баранова А.Ф. Нарушения в сфере обращения с медицинскими отходами: теория и практика	72

Трибуна молодого ученого

Губченко (Скребец) Е.С. Общая характеристика экстремизма как угрозы общественной безопасности в Российской Федерации (административно-правовой анализ)	76
--	----

РЕЦЕНЗИИ

Эбзеев Б.С. Рецензия на учебное пособие О.Ю. Кокуриной «История наградного права Российского государства»	80
Лунеев В.В. Рецензия на монографию Д.К. Нечевина, А.М. Колодкина и Е.В. Кирдяшовой «Право и нравственность: научно-правовой и исторический анализ»	81

ИНФОРМАЦИЯ О КОНФЕРЕНЦИИ

Попугаев Ю.И. Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы административно-правового регулирования» (Кореневские чтения)	84
---	----

ANNIVERSARY

The 70th Anniversary of Professor S.S. Mailyan	4
Kolomoets T.A. The 70th Anniversary of Professor Yu.P. Bityak	5

RELEVANT ISSUES OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

Shevtsov A.V. On Correspondence of Elements of Administrative Offences to Administrative Jurisdiction Authorities of Officials of Internal Affairs Agencies	6
Benedskaya O.A., Dzhagaryan A.A. On the Legal Status of a Sea Port Captain	14

ADMINISTRATIVE REFORM

Girko S.I. Measures for Prevention of Corruption-Related Activities in the Penal System of the Russian Federation	17
Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. On the Legal Nature of Checklists Applied in the Exercising of State Control (Supervision)	22
Evdokimov A.S. State Supervision in Protection of the Population and Territories from Emergency Situations: Legal Understanding of Issues of the Efficiency, Role and Place in the System of Supervisions Exercised by the Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters	27
Ustinov A.N., Yakimova E.M. State Regulation of Firearms Circulation in the Russian Empire	32
Prudnikov A.S., Prudnikova T.A. Migration Relationships and Ways of Their Improvement on the Modern Stage	36
Byvaltseva S.G., Makarova N.G. An Analysis of the Bill on Introduction of Amendments to the Administrative Procedure Code of the Russian Federation Concerning the Procedure for Review of Prosecutor's Claims for Acknowledging Prohibited the Information Distributed in the Internet	40

ADMINISTRATIVE LIABILITY AND ITS APPLICATION

Zorkin V.E. Public Morality as a Generic Feature of Petty Hooliganism ..	44
Kanunnikova N.G. Administrative Liability of Minors in the Russian Federation	48
Kiryukhin V.V., Sokol A.M. Issues of Application of Medical Examination as to the State of Alcoholic Intoxication in Administrative Offense Proceedings and Ways of Their Legal Regulation	50

ADMINISTRATIVE PRACTICE

Tsirina M.A. The Main Areas of Creation of an Electronic System of Alternative Dispute Resolution Mechanisms	53
Glazunova I.V., Gudzenko A.A. Agencies Authorized to Perform Administrative (Customs) Procedures (on the Example of Customs Transit)	57
Pavlenko K.A. The Concept and Attributes of the Proving Tactics in the Administrative Proceedings	61
Zakirova O.N. Implementation of the Prosecutor's Involvement in Solution of Issues on Acknowledging a Driving License Invalid and on Termination of the Right to Drive Vehicles within the Framework of the Administrative Proceedings	65
Gubareva T.I., Trusov A.I. Administrative Law Regulation of Pet Acquisition and Keeping: Problem Setting	69
Pogodina I.V., Baranova A.F. Violations in Medical Waste Treatment: The Theory and Practice	72

YOUNG SCIENTIST'S TRIBUNE

Gubchenko (Skrebets) E.S. The General Characteristics of Extremism as a Threat to the Public Security of the Russian Federation (an Administrative Law Analysis)	76
--	----

REVIEWS

Ebzeev B.S. A Review of the Textbook by O.Yu. Kokurina <i>The History of the Awards Law in the Russian State</i>	80
Luneev V.V. A Review of the Monograph by D.K. Nechevin, L.M. Kolodkin and E.V. Kirdyashova <i>Law and Morality: a Scientific, Legal and Historical Analysis</i>	81

INFORMATION ABOUT A CONFERENCE

Popugaev Yu.I. An International Scientific and Practical Conference <i>Relevant Issues of Administrative Law Regulation</i> (the Korenev Readings)	84
--	----

70-летие профессора Самвела Суреновича Маиляна

Российская административно-правовая наука отмечает 70-летний юбилей Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Самвела Суреновича Маиляна.

С.С. Маилян родился 22 апреля 1949 года, генерал-майор милиции в отставке. Свободно владеет французским языком. В 1973 году по окончании Университета дружбы народов имени П. Лумумбы был направлен в Республику Алжир на преподавательскую работу.

С 1976 года работал в МВД Армении на различных должностях начальствующего состава. По окончании в 1984 году Академии МВД СССР С.С. Маилян был принят на работу в ЦК КП Армении инструктором, где затем заведовал отделом административных органов. В 1990 году С.С. Маилян избирался депутатом Верховного Совета Республики Армения, являлся заместителем председателя Комиссии по правовым вопросам. В мае 1993 года он член постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в г. Санкт-Петербурге.

С 1995 года Самвел Суренович на преподавательской работе: старший преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел, заместитель начальника кафедры управления и информатики, а с октября 1998 года — начальник данной кафедры. С июня 2000 года — заместитель начальника Московской академии, а с августа 2002 года — заместитель начальника Московского университета МВД России по научной работе.

В 1998 году защитил кандидатскую диссертацию на тему «Групповые формы подготовки и принятия управленческих решений в органах внутренних дел», в 2003 году защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью».

С.С. Маиляном опубликовано свыше 100 научных и научно-методических работ по проблемам управления правоохранительной деятельностью и административно-правовых режимов в теории административного права, среди которых «Основы управления в органах внутренних дел» (в соавторстве), «Административное право» (в соавторстве), «Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел» (опыт системного исследования групповых форм), «Единоначалие и коллегиальность в управлении органами внутренних дел», «Админи-



стративно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью», «Административная деятельность органов внутренних дел» (в соавторстве), «Правоведение» (в соавторстве), «Теория государства и права» (в соавторстве), «Наука управления. Основы организации и управления в сфере правоохранительной деятельности», «Научные школы МосУ МВД России» (в соавторстве), «Международное гуманитарное право» (в соавторстве) и другие.

Наиболее весомый вклад был внесен в осуществление комплексного и неограниченного проблематикой чрезвычайных ситуаций исследования одного из важных для науки административного пра-

ва явлений — административно-правовых режимов. Под руководством профессора С.С. Маиляна были подготовлены десятки кандидатских диссертаций, ряд его учеников защитили докторские диссертации.

За успехи в службе неоднократно поощрялся руководством университета и МВД России, награжден 24 государственными и ведомственными медалями.

После ухода в 2011 году из органов внутренних дел в отставку Самвел Суренович работает профессором кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

С.С. Маилян является членом Союза художников Российской Федерации. Одна из самых удивительных сторон творчества — это то, что он фактически не учился рисовать, а, взяв однажды кисть в руку, сразу проявил себя зрелым художником. Это хорошо видно из его сохранившихся ранних работ.

Долгие годы кропотливой работы, поиска стиля и живописной концепции открыли художественный мир, а в восьмидесятые годы принесли ему известность и популярность. Современные принципы живописного построения картины и индивидуальность привели к созданию ряда картин, сразу же замеченных специалистами. В июне 2002 года в Студии художников им. В.В. Верещагина МВД России состоялась персональная выставка С.С. Маиляна. С 2006 года Самвел Суренович постоянно участвует в ежегодных выставках «Искусство сегодня», организуемых Российской академией художеств, творческим союзом художников России и Московским отделением Союза художников России. Многие картины С.С. Маиляна украшают коллекции любителей современной живописи в различных странах.

70-летие профессора Юрия Прокофьевича Битяка

28 апреля 2019 года отмечает 70 лет со дня рождения Юрий Прокофьевич Битяк, занимающий особое место в плеяде украинских ученых-административистов, что обусловлено его огромным вкладом в развитие науки административного права и юридического образования. Он родился 28 апреля 1949 года в с. Березняки Смилянского района Черкасской области.

После окончания в 1974 году Харьковского юридического института работал следователем прокуратуры. В 1974–1977 годах обучался в аспирантуре, после окончания которой связал свою судьбу с вышеупомянутым вузом, работая ассистентом, старшим преподавателем, доцентом, профессором, заведующим кафедрой административного права (с 1990 года). В 2000–2011 годах — директор Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления Национальной академии правовых наук Украины. В 2007 году назначен проректором по учебной работе, а с 2010 года — первым проректором Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого.

В 1979 году успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Гарантии обеспечения законности актов органов советского государственного управления», в 2006 году — докторскую диссертацию «Государственная служба в Украине: проблемы становления, развития и функционирования». Ученое звание «профессор» присвоено в 1994 году, в 2000 году избирается членом-корреспондентом, а в 2008 году — действительным членом (академиком) Национальной академии правовых наук Украины.

С именем Юрия Прокофьевича связаны фундаментальные научные исследования по вопросам государственной службы, административного права, административного процесса, сравнительного правоведения, становления и развития местного самоуправления. Перу юбиляра принадлежит свыше 300 трудов, востребованных научной общественностью, законодателем, юристами-практиками. Достаточно сложно представить научные правовые исследования, в основу которых не были бы положены научные выводы, сформулированные им. Авторитет в научном мире обусловили приглашение Юрия Прокофьевича в авторские коллективы по подготовке коллективных научных трудов («Административное право Украины. Академический курс» (2004, 2007), «Правовая система Украины: история, состояние и перспективы» в 5 томах (2008), «Правовая доктрина Украины» в 5 томах (2013), «Конституция Украины: Научно-практический комментарий» (2011) и др.), многие из которых отмечены наградами.



Ю.П. Битяк — член Конституционной Ассамблеи Украины, активный участник разработки проектов Конституции Украины, Законов Украины «О государственной службе», «О Конституционном Суде Украины», «О научной и научно-технической деятельности», «О высшем образовании», Кодекса общих правил этики поведения государственных служащих, Кодекса административного судопроизводства Украины, Кодекса Украины об административных правонарушениях и др. Он член редакционных коллегий специализированных научных журналов, специализированных ученых, экспертных, консультативных советов, рабочих групп по подготовке законопроектов. Юби-

ляр — академик-секретарь отделения государственных-правовых наук и международного права НАПрН Украины.

Юбиляр — Учитель с большой буквы, его научная школа — одна из авторитетных в Украине, под его научным руководством защищены кандидатские и докторские диссертации, и их количество возрастает. Научную деятельность успешно совмещает с педагогической, административной, создал школу преподавания административного права, достижения которой используются во всех вузах Украины.

Высокий профессионализм, постоянное стремление к совершенствованию, глубокое уважение к коллегам, простота в общении снискали юбиляру заслуженный авторитет и уважение. Его биографические данные, краткая характеристика научных трудов включены во все ведущие энциклопедические специализированные издания. Вклад юбиляра в развитие украинской административно-правовой науки, подготовку юридических кадров отмечен многочисленными государственными, ведомственными наградами: Заслуженный деятель науки и техники Украины, Отличник образования Украины, награжден орденами «За заслуги» III степени, князя Ярослава Мудрого V степени, Почетной грамотой Верховной Рады Украины, Лауреат премии НАПрН Украины имени Ярослава Мудрого, Лауреат Государственной премии Украины в области науки и техники и др.

И сегодня юбиляр в добром настроении, радуется своими многочисленными идеями и научными проектами, в связи с чем хотелось бы поздравить Юрия Прокофьевича с юбилеем, пожелать от всей души крепкого здоровья, безмерного счастья, творческих успехов, научного долголетия, благополучия и всего самого наилучшего.

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

К вопросу о соответствии составов административных правонарушений административно-юрисдикционным полномочиям должностных лиц органов внутренних дел

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, Москва, ул. 3. и А. Космодемьянских, д. 8

E-mail: Shevtsov72@yandex.ru

В статье предложено пять критериев определения несоответствия составов административных правонарушений, предусмотренных административно-правовыми нормами Особенной части КоАП, административно-юрисдикционным полномочиям должностных лиц органов внутренних дел (полиции). Указанные критерии содержат 26 условий, при которых исключается административно-правовое воздействие полиции на лиц, допускающих противоправное поведение в сферах обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды и природопользования, сельскохозяйственного производства, защиты информации, промышленности, строительства, энергетики, а также финансовой деятельности. Наряду с этим предложена методика комплексного применения этих критериев, дающая возможность сформулировать правовые основания для исключения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) от исполнения несвойственных административно-процессуальных полномочий.

Ключевые слова: административный процесс, административная юрисдикция, производство по делам об административных правонарушениях, критерии, состав административного правонарушения, полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции), административно-юрисдикционная деятельность полиции.

On Correspondence of Elements of Administrative Offences to Administrative Jurisdiction Authorities of Officials of Internal Affairs Agencies

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 Russia
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Police Colonel

The article proposes five criteria for determining the inconsistency of administrative offenses provided by the administrative and legal norms Of the special part of the administrative Code, administrative and jurisdictional powers of officials of the internal Affairs bodies (police). These criteria contain 26 conditions under which the administrative and legal impact of the police on persons who commit unlawful conduct in the areas of sanitary and epidemiological welfare of the population, environmental protection and environmental management, agricultural production, information protection, industry, construction, energy, as well as financial activities is excluded. At the same time, a method of complex application of these criteria is proposed, which makes it possible to formulate legal grounds for excluding officials of the internal Affairs bodies (police) from the performance of uncharacteristic administrative procedural powers.

Keywords: administrative procedure, administrative jurisdiction, proceedings on administrative offences, criteria, composition of administrative offence, powers of officials of the internal Affairs bodies (police), administrative and jurisdictional activities of the police.

Административно-процессуальные полномочия должностных лиц органов внутренних дел (далее — ОВД), содержащиеся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП), предусматривают возможность применения полицией мер правого принуждения к нарушителям установленных административно-правовых запретов, предписаний либо дозволений. При этом обеспечение правомерного поведения участников общественных отношений распространяется на самые разнообразные сферы. В частности, сотрудники ОВД впра-

ве составлять протоколы об административных правонарушениях и выносить постановления о назначении административных наказаний в виде предупреждения или административного штрафа за противоправные деяния в таких сферах, как санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, охрана окружающей среды, природопользование, сельскохозяйственное производство, защита информации, промышленность, строительство, энергетика, финансовая деятельность.

Вместе с тем аналогичными административно-юрисдикционными полномочиями не всегда распо-

лагают должностные лица иных органов исполнительной власти. В ряде случаев это имеет место, даже когда последние реализуют соответствующие отраслевые контрольно-надзорные функции в силу профессиональной специфики. В определенной степени это затрудняет работу ОВД, не позволяя в полной мере сконцентрировать усилия сотрудников на основных направлениях деятельности, указанных в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон «О полиции»). В конечном итоге это оказывает влияние на результативность противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности.

Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, «безусловно, жизнь, развитие страны требуют корректировки, настройки нашей правовой системы и законодательства. Но вместе с тем нужно признать, что наше правовое поле меняется очень быстро, может быть, слишком быстро и порой не системно, что создает немало угроз в процессе правоприменения»¹.

В рамках продолжающейся реализации поручений Президента Российской Федерации об освобождении ОВД от несвойственных и избыточных функций требуется определенный пересмотр и административно-юрисдикционная компетенция полиции.

Реализуя предусмотренные Законом «О полиции» полномочия, сотрудники ОВД выявляют, пресекают, документируют обстоятельства административных правонарушений, а также принимают решение о применении мер административно-правового принуждения². По мнению профессора В.В. Головки, «внутриведомственная специализация по осуществлению правоприменительной деятельности, наряду с широким кругом охраняемых полицией общественных отношений, составляют особенности административно-юрисдикционной деятельности»³.

Профессор М.А. Лапина видит в этом «урегулированную законом разновидность правоприменительной административно-процессуальной деятельности» уполномоченного публичного органа, реализуемую в силу необходимости рассмотрения и разрешения «административно-юрисдикционных дел, административных споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения»⁴. Профессор А.С. Дугенец утверждает, что именно таким образом сотрудники ОВД используют «установленные законом административно-процессуальные полномочия, обозначенные учеными как первоначальные процессуальные действия»⁵.

Вместе с тем современная правоприменительная деятельность полиции свидетельствует о том, что некоторые административно-правовые нормы Особенной части КоАП (составы административных правонарушений) не содержат достаточных оснований для реализации сотрудниками ОВД предусмотренных законом мер административно-правового принуждения⁶.

Для того чтобы обеспечить приемлемые условия осуществления административно-юрисдикционных полномочий вышеуказанной категорией должностных лиц, необходимо обосновать четкие критерии составов административных правонарушений, находящихся в поле правоохранительных интересов полиции.

Следует отметить, что в рамках проведенного социологического исследования практически сотрудникам ОВД было предложено указать такой «наиболее оптимальный критерий». При этом 40% респондентов отметили, что относящиеся к компетенции полиции составы административных правонарушений должны иметь самое прямое отношение к направлениям деятельности ОВД (полиции) и быть непосредственно связанными с обеспечением безопасности как общественной, так и личной (жизнь, здоровье, имущество), а также с охраной общественного порядка⁷.

Условия для отбора таких составов административных правонарушений не только должны основываться на мнении практиков, но и отражать ряд следующих объективных обстоятельств, позволяющих исключить несвойственные административно-юрисдикционные полномочия:

1) реализуя предусмотренные законом административно-процессуальные полномочия, должностные лица ОВД не должны выходить за рамки правового поля, охватывающего их наиболее приоритетные правоохранительные интересы. В свою очередь, последние должны коррелировать с основными направлениями деятельности полиции, непосредственно связанными с защитой жизни, здоровья, прав и свобод участников общественных отношений, противодействием преступности, охраной общественного порядка, собственности и обеспечением общественной безопасности;

2) применяемые полицией меры административно-правового принуждения должны быть направлены на восстановление нарушаемых (нарушенных) правоотношений преимущественно в таких сферах, как:

- защита прав граждан;
- поддержание общественной нравственности;
- охрана собственности;
- обеспечение безопасности на транспорте и в области дорожного движения;
- защита институтов государственной власти;
- обеспечение режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- обеспечение установленного порядка государственного управления;

⁶ Милехин В.А., Семенистый А.В., Николаев А.Г., Шевцов А.В., Ускова А.С. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учебно-методическое пособие. М., 2017. С. 17–24.

⁷ Шевцов А.В., Ускова А.С., Семенистый А.В., Милехин В.А., Кирюхин В.В., Ларионов Б.И., Краснова Е.М. Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения : аналитический обзор. М., 2019. 342 с. (Приложение 1).

¹ Из выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на IX Всероссийском съезде судей 06.12.2016.

² Шевцов А.В. Управленческие и процессуальные функции юрисдикционной деятельности органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42). С. 64–69.

³ Головки В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 4–13.

⁴ Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса : монография. М. : Финансовый университет, 2013. С. 42.

⁵ Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2003. С. 164–185.

— противодействие противоправным посягательствам на общественный порядок и общественную безопасность;

3) административно-правовое принуждение в таких сферах, как обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охрана окружающей среды и природопользования, сельскохозяйственное производство, защита информации, а также предпринимательская деятельность, может применяться полицией только в той мере, в какой это необходимо в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

4) административно-правовое принуждение в таких сферах, как промышленность, строительство, энергетика, а также финансовая деятельность, может применяться полицией только в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения процессуального взаимодействия с иными субъектами административной юрисдикции;

5) меры административно-правового принуждения не могут применяться в силу обстоятельств, которые влекут необходимость реализации несвойственных административно-процессуальных полномочий должностных лиц полиции либо в связи с очевидной неясностью порядка исполнения административного наказания, предусмотренного санкцией административно-правовой нормы Особенной части КоАП.

Перечисленные обстоятельства представляют собой фактическую основу для формулирования вышеуказанных критериев.

Первый критерий **«Несоответствие объекта административного правонарушения правоприменительным полномочиям должностных лиц полиции»**. Его суть сводится к тому, что применяемое полицией административно-правовое воздействие на правонарушителей может иметь место лишь в том случае, если нарушенный административно-правовой запрет (предписание, дозволение) установлен в сфере общественных отношений, в которой полиция вправе реализовывать установленные законом полномочия (функции). Это объективно-необходимое условие принадлежности составов административных правонарушений к административно-юрисдикционной компетенции должностных лиц ОВД.

Анализ административно-правовых норм Особенной части КоАП свидетельствует о том, что сферы общественных отношений, на которые распространяются административно-процессуальные полномочия должностных лиц ОВД, далеко не всегда имеют непосредственное отношение к деятельности полиции. Так, объектом посягательства при принуждении к участию или отказу от участия в забастовке (ст. 5.40 КоАП) является право гражданина на защиту своих законных трудовых интересов в процессе разрешения трудового спора в соответствии с положениями статьи 409 Трудового кодекса Российской Федерации. Объектом правонарушения, проявляющегося в невыделении на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов (ст. 5.43 КоАП), является право инвалида на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры. Объектом правонарушения, проявляющегося в нарушении установленных законодательством требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним (ст. 6.18 КоАП), являются правоотношения, связанные с нарушением антидопинговых правил спортсменами, а также тренерами, специалистами по спортивной медицине, иными специалистами в области

физической культуры и спорта в отношении спортсменов⁸.

Законодателем изначально была предусмотрена систематизация составов административных правонарушений по отдельным главам Особенной части КоАП, каждая из которых представляет определенную сферу общественных отношений, в которой, собственно, и содержится административно-правовой деликт (модель противоправного поведения). Однако это вовсе не избавляет правоприменителя от необходимости осмысливания каждой административно-правовой нормы на предмет соответствия объекта противоправного посягательства более конкретной (узкой) сфере общественных отношений, относящейся к административно-процессуальной компетенции тех или иных субъектов применения мер административно-правового принуждения.

Такие узкие сферы общественных отношений, заведомо не относящиеся к административно-процессуальной компетенции ОВД, характерны даже для некоторых составов административных правонарушений, предусмотренных главой 7 КоАП «Административные правонарушения в области охраны собственности». Так, объектом административного правонарушения, проявляющегося в использовании недр без соответствующей лицензии либо с нарушением условий, предусмотренных такой лицензией, и (или) требований, утвержденных в установленном порядке технических проектов (ст. 7.3 КоАП), является вовсе не обеспечиваемая полицией защита собственности, а отношения, связанные с реализацией права государственной собственности на недра при недропользовании⁹. Объектом правонарушений, предусмотренных статьями 7.14 КоАП и статьями 7.14.1 КоАП, являются общественные отношения в области сохранности объектов культурного наследия¹⁰.

Наибольшее количество таких не относящихся к административно-процессуальной компетенции ОВД сфер общественных отношений характерно для главы 8 КоАП «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Так, объектом административного правонарушения, предусмотренного статьями 8.2 КоАП, являются правоотношения в области охраны окружающей среды от негативных антропогенных воздействий в результате обращения с опасной группой веществ, соединений, материалов, а также в области обеспечения экологической безопасности населения и территорий¹¹. Объектом правонарушения, предусмотренного статьями 8.5 КоАП, являются правоотношения в сфере обеспечения населения информацией о состоянии экологической безопасности, соблюдения конституционного права граждан на доступ к экологической информации и других связанных с ним

⁸ Общероссийские антидопинговые правила : Приказ Минспорта России от 09.08.2016 № 947 (в действующей редакции).

⁹ О недрах : Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 (в действующей редакции), статья 10.1 // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

¹⁰ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов России : Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (в действующей редакции) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

¹¹ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (в действующей редакции) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

прав¹². Объектом правонарушения, предусмотренного статьей 8.29 КоАП, являются правоотношения в сфере охраны животных, обитающих в лесах и связанных с лесом своим жизненным циклом (элементы лесного биоценоза), а также предотвращение нарушений экосистем¹³.

Аналогичные примеры можно приводить по целому ряду составов главы 9 КоАП (эксплуатация и охрана электросетевого хозяйства, линий электропередачи, трансформаторных и иных подстанций, распределительных пунктов¹⁴); главы 13 КоАП (правоотношения в сфере связи и информатизации¹⁵) и главы 14 КоАП (реализация функции временной администрации при проведении процедур, применяемых в делах о банкротстве¹⁶) и т.д.

Применение первого критерия позволит не только оптимизировать исследуемые полномочия ОВД, но и установить юридическое соответствие объекта каждого состава административного правонарушения правоприменительным полномочиям должностных лиц иных органов исполнительной власти. С учетом этого могут быть внесены предложения о расширении административно-юрисдикционной компетенции последних.

Перед тем как изложить последующие четыре критерия, необходимо уяснить суть применяемой научно-юридической терминологии.

Под *критерием* следует понимать необходимые и достаточные условия принадлежности к определенной системе. В нашем случае речь идет о необходимых и достаточных *условиях несоответствия* составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции.

Административное принуждение представляет собой особый вид государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Административное принуждение по своему содержанию заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, то есть тех или иных неблагоприятных последствий¹⁷.

Современное теоретическое представление о сущности административно-правового принуждения изложено в трудах Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова. По их мнению, «принуждение осуществляется как реакция государственных органов на неправомерное, вредное для общества поведение людей. Его исполь-

зование обусловлено конфликтом между волей, выраженной в правовом акте, и индивидуальной волей лиц, нарушающих его. Правовое принуждение персонафицировано, осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов»¹⁸.

С учетом этого, а также на основании анализа административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц полиции, не соотносящихся с основными направлениями ее деятельности¹⁹, предлагается второй критерий **«Наличие общих оснований для ограничения применяемых полицией мер административного принуждения»**.

Суть обосновываемого критерия сводится к тому, что применяемое полицией административное принуждение должно оказывать воздействие на сознание и поведение лиц, нарушивших лишь строго определенную категорию административно-правовых запретов (предписаний, дозволений).

Исключению административно-правового воздействия полиции на лиц, привлекаемых к административной ответственности, соответствуют определенные условия:

а) противоправное деяние посягает на права конкретного совершеннолетнего лица, находящегося в период совершения административного правонарушения в помещении избирательной комиссии, комиссии референдума, на объекте социального назначения, либо занятого трудовой деятельностью.

Это условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 5 КоАП «Административные правонарушения, посягающие на права граждан», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанной сфере правоотношений. В итоге условие относит к полномочиям ОВД лишь составы административных правонарушений, связанные с посягательством на права несовершеннолетних граждан, а также на права иных участников правоотношений, не находящихся в период посягательства в объектах проведения выборов или иной социальной инфраструктуры, либо в трудовых коллективах;

б) противоправное деяние не посягает на исторически сформировавшиеся устои общественной нравственности.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 6 КоАП «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанной сфере. В результате условие относит к полномочиям ОВД лишь составы административных правонарушений, связанные с посягательством на общественную нравственность;

в) противоправное деяние не посягает на имущественные интересы физических лиц и одновременно связано с нанесением имущественного вреда в сферах недропользования, водопользования и водоснабжения,

¹² Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в действующей редакции), статья 63 // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹³ О животном мире : Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (в действующей редакции) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

¹⁴ Об электроэнергетике : Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (в действующей редакции), статья 21 // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

¹⁵ О связи : Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (в действующей редакции) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

¹⁶ О несостоятельности (банкротстве) : Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (в действующей редакции), статья 183.7 // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

¹⁷ Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. Л.Л. Попова. М. : Юрайт, 2013. 447 с

¹⁸ Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. Изд. 6-е, доп. и пересм. М., 2019. С. 389–393.

¹⁹ Шевцов А.В., Ускова А.С., Семенистый А.В., Милёхин В.А., Кирюхин В.В., Ларионов Б.И., Краснова Е.М. Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения : аналитический обзор. М., 2019. С. 60–74, С. 76–101 (Приложения 2 и 3).

энергоснабжения, ведения лесного хозяйства, воспроизводства животного мира и биоресурсов, сохранности культурно-исторических ценностей.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 7 КоАП «Административные правонарушения в области охраны собственности», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанной сфере. В результате условие относит к полномочиям ОВД лишь составы административных правонарушений, связанные с посягательством на имущественные интересы физических лиц, а также на имущественные интересы граждан и иных лиц, не участвующих в период посягательства в вышеперечисленных технологических процессах;

г) противоправное деяние не посягает на обеспечение безопасности на транспорте и в области дорожного движения.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главах 11 КоАП «Административные правонарушения на транспорте» и 12 КоАП «Административные правонарушения в области дорожного движения», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанных сферах. В результате к полномочиям ОВД относятся все составы правонарушений, связанные с посягательством на транспортную безопасность и безопасность дорожного движения;

д) противоправное деяние посягает на институты государственной власти, связанные с неисполнением распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности суда.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 17 КоАП «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанной сфере. В результате условие относит к полномочиям ОВД все составы правонарушений, за исключением связанных с неисполнением распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов;

е) противоправное деяние не посягает на режим Государственной границы Российской Федерации, а также на режим пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 18 КоАП «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанных сферах. В результате условие относит к полномочиям ОВД все составы административных правонарушений, связанные с посягательством на вышеперечисленные административно-правовые режимы;

ж) противоправное деяние посягает на государственное управление, связанное с неисполнением законного распоряжения, требования, предписания, постановления, представления, решения должностного

лица органа власти, наделенного полномочиями осуществлять контрольно-надзорную деятельность.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 19 КоАП «Административные правонарушения против порядка управления», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанной сфере. В результате условие относит к полномочиям ОВД все составы административных правонарушений, за исключением связанных с неисполнением вышеуказанных законных контрольно-надзорных требований должностных лиц иных (не ОВД) органов исполнительной власти;

з) противоправное деяние посягает на общественный порядок и общественную безопасность и одновременно связано с осуществлением государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности, а также обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 20 КоАП «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанной сфере. В итоге условие относит к полномочиям ОВД все составы административных правонарушений, за исключением входящих в орбиту деятельности, осуществляемой Федеральной службой войск национальной гвардии.

Третий критерий «Наличие оснований для ограничения применяемых полицией мер административного принуждения в сферах защиты здоровья граждан, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды и природопользования, сельскохозяйственного производства, защиты информации, а также предпринимательской деятельности».

Исключению административно-правового воздействия полиции на лиц, привлекаемых к административной ответственности, также соответствуют определенные условия;

и) противоправное деяние не связано с насильственными действиями, причиняющими физическую боль.

Условие характеризует принадлежность большинства административно-правовых норм, содержащихся в главе 6 КоАП к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанных сферах;

к) противоправное деяние не связано с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Условие относит к компетенции ОВД все составы административных правонарушений, предусмотренные главой 6 КоАП, связанные с незаконным оборотом наркотиков и психотропных веществ;

л) противоправное деяние не связано с фактами злоупотребления алкоголем.

Условие относит к компетенции ОВД составы административных правонарушений, предусмотренные главой 6 КоАП, которые связаны с фактами злоупотребления алкоголем;

м) противоправное деяние не посягает на права и законные интересы несовершеннолетних.

Условие относит к компетенции ОВД все составы административных правонарушений, предусмотренные главой 6 КоАП, связанные с посягательством на права и законные интересы несовершеннолетних лиц;

н) противоправное деяние совершено специалистом по спортивной медицине или иным специалистом в области физической культуры и спорта, либо организатором официального спортивного соревнования, не являющимся спортивной федерацией.

Условие относит к компетенции ОВД все составы главы 6 КоАП, за исключением тех, по которым субъектами административного правонарушения являются специалисты в области спортивной медицины или организаторы официальных спортивных соревнований;

о) противоправное деяние не посягает на экологию и природопользование посредством неправомерного использования транспортных средств или опасных ядовитых веществ.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 8 КоАП «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанных сферах. В результате условие относит к полномочиям ОВД лишь составы административных правонарушений, связанные с неправомерным использованием транспортных средств или опасных ядовитых веществ;

п) противоправное деяние не посягает на сельскохозяйственное производство при проведении карантинных мероприятий (во время эпидемий и эпизоотии), либо при культивировании наркосодержащих растений.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 10 КоАП «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанных сферах. В результате условие относит к полномочиям ОВД лишь составы административных правонарушений, посягающих на сельскохозяйственное производство при проведении карантинных мероприятий (во время эпидемий и эпизоотии), либо составы административных правонарушений, связанных с культивированием наркосодержащих растений;

р) противоправное деяние не посягает на деятельность, связанную с защитой информации, в том числе в связи с необходимостью противодействия экстремизму и терроризму.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 13 КоАП «Административные правонарушения в области связи и информации», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанной сфере. В результате условие относит к полномочиям ОВД лишь составы административных правонарушений, посягающих на деятельность, связанную с защитой информации, в том числе в связи с необходимостью противодействия экстремизму и терроризму;

с) противоправное деяние не связано с осуществлением предпринимательской деятельности в общественных местах.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 14 КоАП «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанных сферах. В результате условие относит к полномочиям ОВД лишь составы правонарушений, связанных осуществлением незаконной предпринимательской деятельности в общественных местах;

т) противоправное деяние совершено в сфере предпринимательской деятельности, связанной с азартными играми, рекламой и спонсорством продукции, оптовой или розничной торговлей, а равно с деятельностью, осуществляемой дисквалифицированными лицами, а также с нарушением законодательства о несостоятельности (банкротстве).

Условие относит к компетенции ОВД все административно-правовые нормы главы 14 КоАП, за исключением составов административных правонарушений, посягающих на предпринимательскую деятельность, связанную с азартными играми, рекламой и спонсорством продукции, осуществляемую дисквалифицированными лицами, а также с нарушением законодательства о несостоятельности (банкротстве).

Четвертый критерий «Наличие оснований для ограничения применяемых полицией мер административного принуждения в сферах промышленности, строительства, энергетики, а также финансовой деятельности».

Исключению административно-правового воздействия полиции на лиц, привлекаемых к административной ответственности, соответствуют следующие условия:

у) противоправное деяние связано с промышленностью, строительством и энергетикой.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 9 КоАП «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанных сферах. Условие полностью исключает административно-процессуальную компетенцию ОВД;

ф) противоправное деяние связано с финансами, налогами и сборами, страхованием рынка ценных бумаг.

Условие характеризует принадлежность административно-правовых норм, содержащихся в главе 15 КоАП «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг», к категории составов административных правонарушений, не соответствующих компетенции полиции в указанных сферах. Как и в предыдущем случае, условие полностью исключает административно-процессуальную компетенцию ОВД.

Пятый критерий «Вынужденная необходимость реализации несвойственных административно-процессуальных полномочий, либо очевидная неясность порядка исполнения административного наказания».

Исключению административно-правового воздействия полиции на лиц, привлекаемых к администра-

тивной ответственности, соответствуют определенные условия:

х) аналогичными административно-процессуальными полномочиями наделены члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом совещательного голоса.

Указанные должностные лица действуют в соответствии с положениями законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме²⁰, определяющего, что члены комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные на то соответствующими комиссиями, составляют протоколы об административных правонарушениях в соответствии КоАП.

Это условие частично исключает административно-процессуальную компетенцию ОВД в отношении составов административных правонарушений, содержащихся в главе 5 КоАП;

и) аналогичными административно-процессуальными полномочиями наделены должностные лица органов социальной защиты населения.

Указанные должностные лица действуют в соответствии с положениями законодательства о социальной защите инвалидов²¹, а также о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних²², определяющего их правоприменительные полномочия.

Это условие частично исключает административно-процессуальную компетенцию ОВД в отношении составов административных правонарушений, содержащихся в главе 5 КоАП;

ч) аналогичными административно-процессуальными полномочиями наделены должностные лица иных органов исполнительной власти, осуществляющие соответствующие, в том числе контрольно-надзорные, функции.

Под государственным контролем (надзором) понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства²³. Порядок организации и осуществления контрольно-надзорных функций в соответствующей сфере деятельности устанавливается соответствующим положением о виде контроля (надзора), непременно предусматривающим возможность применения мер государственного принуждения, в том числе административного характера.

Это условие исключает внеотраслевую административно-процессуальную компетенцию ОВД в отношении составов административных правонарушений, содержащихся в Особенной части КоАП;

ш) противоправное деяние влечет возложение на ОВД исполнения административного наказания в виде конфискации охотничьего оружия за нарушения правил охоты.

В соответствии с законом, определяющим задачи войск национальной гвардии²⁴ (далее — Закон «О войсках национальной гвардии»), указанный ФОИВ осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в области оборота оружия. К общим полномочиям национальной гвардии закон относит изъятие оружия, боеприпасов, патронов к оружию (п. 24 ч. 1 ст. 9), а также исполнение судебных решений об их конфискации (п. 27 ч. 1 ст. 9).

До оборудования собственных помещений для хранения изъятых оружия такие функции осуществляет полиция (ч. 6 ст. 34). Кроме того, изымаемые национальной гвардией оружие, боеприпасы, патроны к оружию, основные части к ним и специальные средства могут передаваться на ответственное хранение в ОВД (ч. 7 ст. 34). В таких условиях полномочия полиции по применению мер административного принуждения, влекущих административное наказание в виде конфискации оружия и боеприпасов, являются излишними, так как дублируют установленные законом полномочия войск национальной гвардии.

Условие обосновываемого критерия частично исключает административно-процессуальную компетенцию ОВД в отношении состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.37 КоАП (нарушение правил охоты);

щ) противоправное деяние влечет административное наказание в виде административного штрафа, размер которого превышает 50 тысяч рублей.

Значительное число опрошенных должностных лиц ОВД, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, высказало мнение о том, что наиболее весомое значение при формировании показателя взыскания административных штрафов играют крупные суммы административных штрафов, назначаемые в отношении должностных и юридических лиц.

Однако на практике сложнее всего бывает убедить правонарушителя своевременно оплатить административный штраф, сумма которого превышает пятьдесят тысяч рублей. С точки зрения лица, привлекаемого к административной ответственности, «за такие деньги дешевле нанять адвоката», что в значительном количестве случаев означает несогласие последнего с квалификацией противоправного деяния и, как следствие, неисполнение правонарушителем данного административного наказания. В результате такие постановления обжалуются, а дела об административных правонарушениях, влекущих крупный штраф, в итоге рассматриваются судьями. Возникает вопрос: зачем должностному лицу полиции рассматривать дело об административном правонарушении, влекущее значительный размер штрафа, если велика вероятность того, что оно все равно попадет на рассмотрение в суд? Наличие этих обстоятельств должно сразу определять судебную перспективу таких дел.

²⁰ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в действующей редакции), пункт 3 статьи 20, пункт 21.2 статьи 29 // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²¹ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (в действующей редакции) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

²² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (в действующей редакции) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

²³ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в действующей редакции), статья 2 // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

²⁴ О войсках национальной гвардии Российской Федерации : Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (в действующей редакции), пункт 7 части 1 статьи 2 // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4159.

Исключение с помощью этого условия составов административных правонарушений, по которым должностные лица полиции вправе назначать административный штраф, оптимизирует полномочия ОВД. В таком случае судебному рассмотрению будут подлежать дела в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности по части 1 статьи 14.3.1 КоАП (бесплатное спонсорство табака), статье 14.26 КоАП (нарушение правил обращения с металлоломом), по части 2 статьи 14.53 КоАП (оптовая или розничная продажа сосательного табака).

Резюмируя обоснование пяти вышеизложенных критериев, необходимо предложить методику их комплексного применения с целью выявления несоответствия ряда составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции.

Суть комплексного применения критериев заключается в последовательном установлении административно-правовых норм Особенной части КоАП, исключающих возможность применения полицией мер административной ответственности (основной составляющей административно-правового принуждения).

Первый критерий «Несоответствие объекта административного правонарушения правоприменительным полномочиям должностных лиц полиции» содержит одно условие несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции, которое применимо ко всем административно-правовым нормам Особенной части КоАП.

Второй критерий «Наличие общих оснований для ограничения применяемых полицией мер административного принуждения» содержит 8 условий несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции (подп. «а»–«з»). Каждое из этих условий применяется к административно-правовым нормам глав 5, 6, 7, 11, 17, 18, 19 и 20 КоАП.

Третий критерий «Наличие оснований для ограничения применяемых полицией мер административного принуждения в сферах защиты здоровья граждан, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды и природопользования, сельскохозяйственного производства, защиты информации, а также предпринимательской деятельности» содержит 10 условий несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции (подп. «и»–«т»). Условия применяются к административно-правовым нормам глав 6, 8, 10, 13 и 14 КоАП.

Четвертый критерий «Наличие оснований для ограничения применяемых полицией мер административного принуждения в сферах промышленности, строительства, энергетики, а также финансовой деятельности» содержит 2 условия несоответствия составов административных правонарушений на-

правлениям деятельности полиции (подп. «у» и «ф»). Каждое из этих условий применяется к административно-правовым нормам глав 9 и 15 КоАП.

Пятый критерий «Вынужденная необходимость реализации несвойственных административно-процессуальных полномочий, либо очевидная неясность порядка исполнения административного наказания» содержит 5 условий несоответствия составов административных правонарушений направлениям деятельности полиции (подп. «х»–«щ»). Указанные условия применяются ко всем административно-правовым нормам Особенной части КоАП.

Предложенная методика комплексного применения этих критериев дает возможность сформулировать правовые основания для исключения несвойственных административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц ОВД (полиции).

В свою очередь, это позволит сосредоточить административно-юрисдикционную деятельность полиции на таких приоритетных направлениях, как противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности.

Литература

1. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 6-е изд., доп. и пересм. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. 640 с.
2. Головкин В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) / В.В. Головкин // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 4–13.
3. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс : монография / А.С. Дугенец. М. : ВНИИ МВД России, 2003. 274 с.
4. Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса : монография / М.А. Лапина. М. : Финансовый университет, 2013. 139 с.
5. Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации : учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров ; под ред. Л.Л. Попова. М. : Юрайт, 2013. 447 с.
6. Милехин В.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учебно-методическое пособие / В.А. Милехин, А.В. Семенистый, А.Г. Николаев, А.В. Шевцов [и др.]. М. : Акад. упр. МВД России, 2017. 100 с.
7. Шевцов А.В. Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения: аналитический обзор / А.В. Шевцов, А.С. Ускова, А.В. Семенистый, В.А. Милехин [и др.]. М., 2019. 342 с.
8. Шевцов А.В. Управленческие и процессуальные функции юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / А.В. Шевцов // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42). С. 64–69.

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,
можно обращаться в редакцию по телефону: (495) 953-91-08
или по e-mail: avtor@lawinfo.ru
Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

К вопросу о правовом статусе капитана морского порта

Бенедская Ольга Александровна,

адвокат, советник коллегии «Муранов, Черняков и партнеры»,

105005, Москва, Денисовский пер., д. 23, стр. 6,

докладчик МКАС и МАК при Торгово-промышленной палате Российской Федерации

E-mail: o.benedskaya@rospravo.ru

Джагарян Армен Арменович,

советник судьи Конституционного Суда Российской Федерации,

доктор юридических наук

190000, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., д. 1

E-mail: schtiller@yandex.ru

В статье анализируется правовой статус капитана морского порта в соотношении с органами исполнительной власти, осуществляющими административно-властные полномочия в морском порту. В доктрине и практике дискуSSIONными являются вопросы о том, можно ли рассматривать капитана порта как должностное лицо или орган Минтранса, Росморречфлота, Ространснадзора или это самостоятельное должностное лицо (либо орган). Авторами обосновывается свое видение правового статуса капитана морского порта, которого предлагается рассматривать как должностное лицо Росморречфлота, интегрированное в ведомственную сферу Минтранса РФ и обладающее в связи с этим расширенным контрольно-надзорным потенциалом.

Ключевые слова: *морской порт, капитан морского порта, система и структура исполнительной власти, должностное лицо.*

On the Legal Status of a Sea Port Captain

Benedskaya Olga A.

Attorney

Counsel at the Muranov, Chernyakov and Partners Bar Association

Speaker of the ICAC and MAC under the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation

Dzhagaryan Armen A.

Adviser to the Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation

Doctor of Law

This article analyzes the legal status of the Maritime Harbour Master (hereinafter referred to as MHM) in relation with executive authorities performing administrative functions at the maritime port or harbour. Doctrine and practice have so far been divided on the issues whether the MHM can be considered as an official or an authority within the Ministry of Transport of the Russian Federation, the Federal Agency for the Maritime and River Transport and the Federal Authority for Transport Oversight or the MHM is an independent authority. The authors substantiate their position with regards to the legal status of MHM as an official body within the Federal Agency for the Maritime and River Transport integrated into the departmental area of the Ministry of Transport of the Russian Federation and hence having an expanded regulatory potential.

Keywords: *maritime harbour, maritime harbour's master, system and structure of the executive authorities, official.*

В условиях экономической глобализации и решения связанных с этим задач по отстаиванию экономического суверенитета правовые вопросы организации и функционирования морских портов имеют особое значение. Структура управления морскими портами обычно тяготеет либо к английской модели, где они рассматриваются как самостоятельные предприятия на условиях самофинансирования, либо французской, где они выступают прежде всего как часть единой национальной транспортной системы и финансируются с государственным участием¹. При этом могут создаваться различные модифицированные модели управления,

позволяющие обеспечить лучший баланс публичных и частных интересов.

Капитан морского порта — один из ключевых институтов портового управления. Вместе с тем в условиях продолжающегося реформирования отрасли и поиска наиболее оптимального механизма управления правовой статус капитана в соотношении с органами исполнительной власти, осуществляющими властные полномочия в порту, вызывает дискуссии². В частности, является ли капитан порта должностным лицом

¹ См.: Бразовская Я.Е. Правовое регулирование деятельности морских портов : учебное пособие / Институт по изучению проблем морского права. СПб. : Academus, 2017. С. 29.

² См., напр.: Семенов А.В., Евстафиадис А.Х. Особенности административно-правового статуса капитана морского порта // Транспортное право. 2018. № 2 ; Скрынник А.М. Административный контроль и надзор за обеспечением транспортной (морской) безопасности в морских портах // Административное право и процесс. 2012. № 2.

Минтранса, Росморречфлота или Ространснадзора либо это самостоятельное должностное лицо (орган)? Как влияет на его правовой статус включение службы капитана морского порта в состав администрации морских портов? Каково нормативное содержание термина «непосредственное подчинение», через который законодательно определены его взаимоотношения с Росморречфлотом? Обозначим основные подходы по указанным проблемам.

При ответе на поставленные вопросы необходимо прежде всего учитывать особенности морского порта как специфического объекта. Морской порт — имеющий особое публичное значение территориально-инфраструктурный комплекс, образующий в своей основе особо опасный и технически сложный объект, используемый для осуществления деятельности в целях торгового мореплавания, в том числе для оказания услуг (п. 1 ст. 9 КТМ РФ, п. 9 ч. 1 ст. 48.1 ГрК РФ, Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О морских портах»), ст. 5 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»). Оказываемые в портах услуги, входящие в перечень, утвержденный Правительством РФ, отнесены к видам деятельности, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства (подп. «г» п. 36 ст. 6 Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»).

Создание и функционирование морских портов, признаваемых согласно пункту 2.1 раздела II Стратегии развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года стратегическими объектами государства, связано с решением комплексных вопросов, относящихся в силу Конституции РФ как к исключительно федеральному ведению (п. «в», «г», «д», «ж», «и», «м», «н» ст. 71), так и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «б», «в», «д», «к» ч. 1 ст. 72). Публично-правовой и социально-экономической ролью и значением морских портов предопределяется необходимость регулятивного, обеспечительного, контрольного и иного государственного воздействия в этой сфере, которое охватывается в своей основе суверенными правами Российской Федерации.

Единство правового режима морских портов, повышенные требования к соблюдению правил пользования портами, как особо опасными объектами, единство стандартов и порядка государственного контроля в этой сфере, необходимость минимизации административного усмотрения и противодействия коррупции, цели обеспечения универсальных гарантий прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в портах, — этими и некоторыми другими подобными моментами повышается удельный вес начал централизации в организационном механизме управления портами.

Как вытекает из правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П и пункте 2 мотивировочной части Постановления от 28 февраля 2006 г. № 2-П, не могут создаваться федеральные органы исполнительной власти, не входящие в систему и структуру этих органов, осуществлять государственно-властные пол-

номочия. Соответственно, недопустимо и создание внутри структуры отдельных органов исполнительной власти организационных единиц, полномочия которых не укладываются либо в публичные функции и задачи органов, в состав они входят, либо, во всяком случае, в общий ведомственный функционал, определяемый сферой ведения федерального органа исполнительной власти, к подведомственности которого отнесен орган исполнительной власти с соответствующей организационной единицей.

В системе как прежнего, так и действующего правового регулирования капитан морского порта не именован в системе федеральных органов исполнительной власти и не включен в структуру этих органов, как они определены указами Президента РФ. Правовой статус капитана морского порта урегулирован на законодательном уровне прежде всего положениями ст. 74, 76, 78 и 79 КТМ РФ, ст. 8.1 (ч. 1), 10, 11 и 12 Федерального закона «О морских портах», ст. 5 (ч. 3, 5 и 6) Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», ст. 23.36 (п. 2 ч. 3) КоАП РФ.

Из названных законоположений следует, что капитан морского порта интегрирован в единый централизованный организационный механизм государственного регулирования деятельности в порту на основе участия в реализации публичных функций и задач, связанных с обеспечением эффективного и безопасного функционирования морского порта; является должностным лицом, наделенным административно-властными полномочиями, и в этом качестве возглавляет службу капитана, входящую в состав администрации морских портов; непосредственно подчиняется Росморречфлоту и действует на основании положения о капитане морского порта, утвержденного Минтрансом РФ; издает обязательные для исполнения ненормативные акты; составляет протоколы по отдельным видам административных правонарушений на морском транспорте. Капитан порта назначается на должность и освобождается от должности Росморречфлотом по согласованию с Минтрансом РФ (п. 8 Положения о капитане морского порта). Особо подчеркивается важность контрольно-надзорных функций капитана (ч. 1 ст. 8.1, п. 3 ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О морских портах»).

Таким образом, капитан морского порта входит в ведомственную сферу Минтранса РФ в качестве должностного лица, которое, находясь в непосредственных организационных и административно-субординационных связях с Росморречфлотом, реализует как возложенный на этот орган административно-властный потенциал, связанный с управлением соответствующим государственным имуществом и оказанием государственных услуг, так и контрольно-надзорные полномочия в морском порту. Комплексное, интегративное функционально-правовое содержание деятельности капитана морского порта с включением в его состав отдельных полномочий, которые могут выходить за пределы функционала Росморречфлота, но соотносятся со сферой ведения Минтранса РФ, включая полномочия Ространснадзора, согласуется с принципом ведомственного единства, которое обеспечивается как через замещение руководителем Росморречфлота должности заместителя Минтранса РФ, так и на основе участия Минтранса РФ в процедуре замещения должности капитана морского порта и освобождения от этой должности, а также на основе механизма дисциплинарной

ответственности капитана морского порта, к которой он может быть привлечен Росморречфлотом самостоятельно, либо по представлению Минтранса РФ и Ространснадзора (п. 8 и 24 Положения о капитане морского порта). Краткосрочность замещения должности — не более трех лет — усиливает ведомственную зависимость капитана. То обстоятельство же, что компетенция капитана может расширяться за счет функционала, относящегося к сфере органа, участвующего в наделении его полномочиями, подтверждается, в частности, определением ВАС РФ от 20 июля 2010 г. № ВАС-8936/10 по делу № А59-5293/2009.

При этом законодатель исходит из того, что капитан морского порта непосредственно подчинен Росморречфлоту (ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О морских портах»), из чего следует, что при определенной специфике статуса капитан состоит именно с этим органом в институциональной связи. Соответствующий подход просматривается и в регулятивной практике самого Росморречфлота³. Отсутствие же в законе пояснений о содержании непосредственной подчиненности свидетельствует о том, что этому термину не придан какой-либо специальный смысл, а он использован в обычном значении.

Само понятие «непосредственное подчинение» является общеизвестным в юриспруденции⁴, широко востребовано в законодательстве⁵. Его легальная дефиниция — для целей регулирования электоральных отношений — дана в п. 3 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: под непосредственным подчинением понимаются служебные отношения между руководителем и подчиненным, при которых руководитель обладает в отношении подчиненного властно-распорядительными полномочиями, то есть имеет право приема на работу и увольнения подчиненного или в пределах должностных полномочий вправе отдавать ему приказы, распоряжения и указания, обязательные для исполнения, поощрять и применять дисциплинарные взыскания. Непосредственное подчинение обычно предполагает подчиненность по всем вопросам, обязанность выполнять поставленные руководством задачи⁶, ответственность руководства за выполнение подчиненным обязанностей⁷. Непосредственное подчинение — атрибут организационного единства, служебной или

структурной принадлежности⁸. Доктрина связывает непосредственное подчинение с отношениями типа «начальник — подчиненный» так называемой линейной властью.

Следовательно, непосредственное подчинение капитана в отношениях с Росморречфлотом предполагает прежде всего: а) прямые институционально-структурные связи, не опосредованные иными звеньями, структурами; б) осуществление посредством капитана части публичных функций и задач, возложенных на Росморречфлот; в) возможность осуществления Росморречфлотом организационно-служебных, оперативных-распорядительных, контрольных и дисциплинарных полномочий в отношении капитана; г) прямую ответственность Росморречфлота за деятельность капитана применительно к возложенным на него публичным функциям и задачам, относящимся к компетенции Росморречфлота.

Непосредственное подчинение ориентирует на использование инструментов согласования капитаном решений и действий с Росморречфлотом, хотя бы и не связанного с прямым санкционированием. Речь может идти об информировании капитаном Росморречфлота о предполагаемых решениях (действиях), получении разъяснений, рекомендаций, поручений, дачу отчетов и т.п. Важно иметь в виду, что непосредственная подчиненность, предполагающая и дисциплинарную субординацию, не исключает применения Росморречфлотом к капитану мер дисциплинарной ответственности не только по собственной инициативе или по представлению Минтранса РФ или Ространснадзора, но и по итогам рассмотрения обращений заинтересованных лиц, которые вместе с тем могут служить основанием и для подачи соответствующего представления Минтрансом РФ или Ространснадзором. Учитывая объем деятельности капитанов морских портов и непомерные издержки сплошного контроля, именно инцидентный контроль является предпочтительным. Ненадлежащее реагирование, бездействие этих органов в связи с поступающими обращениями, содержащими сведения о признаках нарушения капитанами портов требований законодательства, могут служить основанием для привлечения их к ответственности, в том числе в порядке ст. 1069 ГК РФ.

Для уяснения правового статуса капитана морского порта в соотношении с органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия в порту, не имеет принципиального значения, является ли капитан должностным лицом или обладает более сложной во внутриорганизационном плане природой, связанной с наличием характеристик исполнительного органа. С одной стороны, понятия должностного лица и органа власти не являются взаимоисключающими⁹. С другой — даже если в образовании службы капитана морского порта видеть признаки капитана как органа, это не свидетельствует об организационной обособленности, самостоятельности капитана. Речь может идти лишь о понимании его как исполнительного органа, относящегося к структурной организации Росморречфлота. Что касается возможной оценки капита-

³ См., напр.: п. 3.2 Положения об Отделе государственной службы и кадров, утвержденного приказом Росморречфлота от 31 декабря 2015 г. № 154 (в ред. от 1 марта 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс»; п. 2 Приложения № 2 к приказу Росморречфлота от 12 января 2016 г. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., напр.: Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 181–182.

⁵ См., напр.: ст. 95 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; ст. 7 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»; п. 4 ст. 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

⁶ См., напр.: п. 14 Положения об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 24 мая 2017 г. № 236.

⁷ См., напр.: п. 9 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082.

⁸ См., напр.: кассационные определения Верховного Суда Российской Федерации от 21 июня 2016 г. № 208-КГ16-26, от 28 июня 2016 г. № 208-КГ16-25, от 23 августа 2016 г. № 208-КГ16-32.

⁹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 сентября 1996 г. № 92-О.

на как специфического публично-правового субъекта, обладающего в качестве именно должностного лица самостоятельностью, то это расходится с представлениями о должностном лице как осуществляющем функции органа публичной власти (например, примечание 1 к ст. 285 УК РФ).

При оценке влияния на правовой статус капитана морского порта его взаимоотношений с администрацией морских портов нужно учитывать, что возложенные на нее задачи — организационное, материально-техническое и финансовое обеспечение исполнения капитаном морских портов возложенных на них функций, а также оказание услуг в морском порту пользователям (ст. 12.1 Федерального закона «О морских портах») — сами по себе не определяют организационного слияния с капитаном морского порта. Напротив, законодатель оговаривает их функциональные различия, обособленность (ч. 2 и 4 названного Федерального закона).

Во взаимоотношениях с капитаном администрация морских портов выполняет обеспечительно-служебные функции, направленные на создание условий для надлежащего осуществления капитаном возложенных на него полномочий. Такое решение продиктовано рационализацией использования публичных ресурсов, включая возможность материально-финансового обеспечения деятельности капитана с привлечением средств от оказания портовых услуг. Но на администрацию морских портов не возложены административно-властные полномочия, что согласуется с запретом совмещения административно-властных и хозяйствен-

ных функций. Соответственно, капитан морского порта не может рассматриваться как должностное лицо администрации морских портов, которая, в свою очередь, не является ни органом исполнительной власти, ни исполнительным органом в составе органа исполнительной власти.

Совершенствование системы управления морскими портами на основе обеспечения надлежащей определенности правового статуса капитана морского порта является важным фактором повышения конкурентоспособности портов, гармонизации отношений бизнеса власти, укрепления доверия к действиям государства со стороны хозяйствующих субъектов.

Литература

1. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. 815 с.
2. Бразовская Я.Е. Правовое регулирование деятельности морских портов : учебное пособие / Я.Е. Бразовская. СПб. : Academus, 2017. 60 с.
3. Семенов А.В. Особенности административно-правового статуса капитана морского порта / А.В. Семенов, А.Х. Евстафиадис // Транспортное право. 2018. № 2. С. 7–9.
4. Скрынник А.М. Административный контроль и надзор за обеспечением транспортной (морской) безопасности в морских портах / А.М. Скрынник // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 58–63.

Меры по предупреждению коррупционной преступности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации

Гирько Сергей Иванович,

Заслуженный деятель науки Российской Федерации,

главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России,

доктор юридических наук, профессор

125130, г. Москва, ул. Нарвская, д. 15 А, стр. 1

E-mail: syvorina959134@mail.ru

ORCID 0000-0003-0344-0573

В статье через призму анализа антикоррупционного законодательства ООН и Российской Федерации анализируются факторы, детерминирующие коррупционную преступность в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации, приводится статистическая информация коррупционных проявлений в Российской Федерации, приводятся недостатки правовой регламентации факторов, направленных на противодействие коррупционного поведения в пенитенциарной системе.

Ключевые слова: коррупция, коррупционная преступность, факторы, детерминирующие коррупционную преступность сотрудников уголовно-исполнительной системы, совершенствование правовых мер противодействия коррупционным проявлениям.

Measures for Prevention of Corruption-Related Activities in the Penal System of the Russian Federation

Girko Sergey I.

Honored Scientist of the Russian Federation

Chief Research Scientist of the National Research Institute of the Penal System

of the Russian Federation, Moscow, the Russian Federation

Doctor of Law, Professor

The article analyzes the factors determining corruption crime in the penal system of the Russian Federation through the prism of the analysis of the anti-corruption legislation of the United Nations and the Russian Federation, provides statistical information on corruption manifestations in the Russian Federation, presents the shortcomings of the legal regulation of factors aimed at combating corruption behavior in the penitentiary system.

Keywords: corruption, corruption crime, factors determining corruption crime of employees of the penal system, improvement of legal measures to combat corruption.

Исходя из предмета настоящего исследования, определим, что ретроспективно, изначально, попытка определить рамки этого многоаспектного социально-правового явления была предпринята в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая была принята Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, прошедшем в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 года. Однако Организация Объединенных Наций не сформулировала общедоступную дефиницию коррупции. Итоговый документ включил в себя лишь перечень правонарушений, включенных в главу III «Криминализация и правоохранительная деятельность», опираясь на которые можно сделать вывод о восприятии коррупции в международно-правовом понимании¹.

В первую очередь это активный и пассивный подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц, а также должностных лиц публичных международных организаций.

Во-вторых, хищения в любой форме, присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом имущества, публичных или частных средств, ценных бумаг, любого иного ценного предмета находящихся в ведении этого лица в силу его служебного положения.

В-третьих, злоупотребление влиянием в корыстных целях и подстрекательство к нему, а также злоупотребление служебными полномочиями и положением.

В-четвертых, незаконное обогащение, то есть умышленное значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы и которое оно не может разумным способом обосновать.

Обобщив признаки перечисленных деяний, можно презюмировать, что коррупция (по смыслу Конвенции ООН) — неправомерное умышленное использование публичными должностными лицами должностного положения, полномочий и влияния в целях получения неправомерных преимуществ, выгод имущества, средств, ценных бумаг или иных других предметов для себя, а также для иных физических или юридических лиц, а равно активный и пассивный подкуп публичных должностных лиц национальных и иностранных государств, международных организаций.

Несмотря на указанное выше обстоятельство, правовое определение коррупции в Российской Федерации содержится в статье 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Согласно закону, коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование фи-

зическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгод в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами или в интересах юридического лица.

Освещая тему, обозначенную в названии настоящей публикации, прежде всего необходимо определиться с термином «коррупция», уточнить, что именно автор понимает под этой емкой дефиницией, каковы основные условия ее существования, позволяющие вырабатывать меры и в целом устойчивый механизм профилактического воздействия на коррупционное поведение, в целях его последовательной локализации.

В последние годы научные проблемы коррупции привлекли к себе внимание значительного числа специалистов, каждый из которых пытается ввести в оборот свою формулировку, авторское определение.

Приведем некоторые из них применительно к специфике уголовно-исполнительной системы (далее — УИС). Так, своего рода отраслевое определение понятия «коррупция» находим у В.П. Маркова и С.А. Сивцова. По их мнению, коррупция в УИС — это «злоупотребление служебным положением, получение и дача взятки, любое другое противоправное использование сотрудником системы исполнения наказания своего статуса для незаконного получения каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот как имущественного, так и неимущественного характера) для себя, либо незаконное предоставление преимуществ осужденным вне зависимости от совершения данных деяний лично или через посредников вопреки законным интересам личности, общества и государства»².

Исходным в этом плане представляется также и термин «коррупционный риск», который можно определить как некое явление, когда человек свою служебную деятельность подчиняет балансированию в выборе между получением определенных «преференций» от использования предоставленных ему по должности полномочий, чаще всего вопреки интересам службы, и поражением, когда он становится субъектом обсуждения в средствах массовой информации, последующего предварительного расследования и судебного разбирательства, подвергая тем самым себя перспективам разоблачения.

В специальной литературе существуют и другие определения риска, как обозначение «опасности от

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Марков В.П., Сивцов С.А. Основные факторы, способствующие распространению коррупционных проявлений в пенитенциарной системе России // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 4. С. 19–23.

возможного вреда», то есть «вероятность наступления негативных событий»³ или вероятность наступления «непредвиденных убытков»⁴, и в этой связи особое значение приобретает их минимизация. В зависимости от особенностей среды и специфики осуществляемой деятельности различаются физические, социальные, экономические, предпринимательские, финансовые, техногенные, экологические и иные риски. При наличии широкого спектра дефиниций словосочетанию «коррупционные риски» единого определения этому понятию, к сожалению, не выработано. Разные авторы вкладывают в приведенную понятийную конструкцию различное содержание, что осложняет разработку методов выявления коррупционных рисков.

Применительно к государственной службе В.В. Астанин, к примеру, рассматривает коррупционные риски, как «вероятность возникновения коррупционного поведения, которое может быть вызвано: несоблюдением обязанностей, запретов и ограничений, установленных для государственных служащих в связи с прохождением государственной службы»⁵.

О.В. Казаченкова предлагает под коррупционными рисками понимать обстоятельства, факторы и явления, возникающие в процессе функционирования органов государственной власти, осуществления служебной деятельности государственных служащих, создающие ситуацию возможного совершения коррупционного правонарушения⁶.

В целом, обобщая имеющиеся теоретические определения коррупционных рисков, по мнению К.М. Ташиной и И.Н. Пустоваловой, можно сделать вывод о том, что «все они сводятся к возникновению условий, способствующих вступлению в коррупционные отношения»⁷.

Дискуссия на данную тему в научном сообществе проецируется и в практической плоскости. Так, к примеру, в Методических рекомендациях, разработанных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, под коррупционными рисками предложено понимать условия и обстоятельства, представляющие возможность для действий (бездействия) лиц, замещающих должности федеральной государственной службы и должности в государственных корпорациях (государственной компании), с целью незаконного извлечения выгоды при выполнении своих должностных полномочий⁸.

В этой связи актуализируется решение проблемы оценок коррупционных рисков. Не случайно в Указе Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» и утвержденном этим Указом «Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы» предписывается «систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками»⁹.

С учетом изложенного критерием классификации коррупции в федеральных государственных органах должен выступать непосредственный статус субъектов — участников правоотношений. Применительно к УИС, как представляется, в число таковых могут быть включены:

- 1) непосредственно сотрудники и гражданский персонал УИС;
- 2) работники прокуратуры, Следственного комитета РФ, МВД России, взаимодействующие с пенитенциарными учреждениями;
- 3) осужденные, отбывающие наказание в исправительных учреждениях УИС;
- 4) лица, которые действуют в интересах отбывающих наказание (адвокаты, родственники, знакомые);
- 5) лидеры различных преступных объединений осужденных, которые действуют в местах лишения свободы.

Указанные лица, как правило, и выступают в качестве субъектов коррупционных преступлений.

Оценивая состояние коррупционной преступности в Российской Федерации в целом, необходимо отметить, что в 2017 г. произошло снижение в абсолютных показателях количества выявленных преступлений данного вида (на 10% по сравнению с предыдущим годом). В этой связи представляют интерес данные Генеральной прокуратуры РФ за 2017 г.¹⁰, согласно которым в истекшем году в стране зарегистрировано 29634 преступления коррупционной направленности. Материальный ущерб от них составил 177,5 млрд руб., 100,5 млрд руб. из которых удалось вернуть. В общей сложности в России в 2017 г. было более 70 тыс. преступлений экономической и коррупционной направленности, около 45 тыс. из них расследованы, к уголовной ответственности привлечены около 26 тыс. человек.

По данным МВД России, средний размер взятки составил 78,2 тыс. руб., а при посредничестве во взяточничестве — 536 тыс. рублей.

Ввиду достаточно узкой направленности нашего исследования, приводить в полном объеме состояние коррупционной преступности в России не представляется целесообразным, поскольку детальный анализ

³ Дуглас М. Риск как судебный механизм // THESIS. 1994. Вып. 5. С. 249.

⁴ Круи М. Основы риск-менеджмента. М.: Юрайт, 2014. С. 28.

⁵ Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

⁶ Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 36–42.

⁷ Ташина К.М., Пустовалова И.Н. К вопросу о понятии коррупционных рисков // Успехи современного естествознания. 2012. № 4. С. 212–213.

⁸ П. 3 раздела 1 Методических рекомендаций по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций. Приложение к Письму Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков».

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2012. № 12. С. 1391.

¹⁰ Генеральная прокуратура РФ. Портал правовой статистики. URL: <http://crimestat.ru/>

общих и частных явлений, а также их динамика, причинный комплекс проявившихся процессов претendentуют на специальное глубокое изучение.

Отметим лишь, что к числу наиболее распространенных преступлений, совершенных в указанной сфере, относятся хищения чужого имущества, совершенные с использованием служебного положения, путем обмана или злоупотребления доверием (мошенничество), а также присвоение или растрата имущества, вверенного виновному. Доля данных видов преступлений составляет 30% и 13% соответственно.

Характерно, что из общего числа уголовных дел, возбужденных в отношении сотрудников УИС в 2017 г., значительная часть (43,6%) приходится на преступления коррупционной направленности. По имеющимся данным, в 2017 г. в отношении сотрудников было возбуждено 167 таких уголовных дел, из которых 46,7% связаны с получением, дачей взятки, 20,9% — с превышением должностных полномочий, 11,9% — со злоупотреблением должностными полномочиями, 7,2% — с присвоением и растратой.

Немногим менее половины (46,7%) коррупционных преступлений составляют деяния, связанные с дачей и получением взятки. Число сотрудников УИС, в отношении которых возбуждены уголовные дела коррупционной направленности, из года в год уменьшается и составило: в 2017 г. — 167 чел. (43,6%); в 2016 г. — 200 (55,2%); в 2015 г. — 250 (65,2%). Несомненно, подобная динамика является прежде всего закономерным результатом принимаемых ФСИН России мер.

Обращает на себя внимание, что коррупция в УИС распространена как среди должностных лиц старшего и среднего начальствующего состава, так и среди рядового и младшего начсостава. Об этом свидетельствуют статистические данные о количестве сотрудников, привлеченных к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности.

Среди руководителей она составляла в 2017 г. 17,3%, в 2016 г. — 12%, в 2015 г. — 15,2%; среди лиц старшего и среднего начсостава в 2017 г. — 41,9%, в 2016 г. — 51%, в 2015 г. — 45,4%. Доля лиц рядового и младшего начсостава, привлеченных к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности, составляла в 2017 г. 41,3%, в 2016 г. — 37%, в 2015 г. — 40,2%¹¹.

Согласно имеющимся данным, наиболее распространенными формами совершения коррупционных преступлений в учреждениях и органах УИС являются:

- передача либо попытка передачи осужденным запрещенных предметов (48%);
- предоставление осужденным отпусков, незаконных льгот (например, создание улучшенных условий содержания лицам, находящимся в ШИЗО, ПКТ или ЕПКТ, которые противоречат законодательству) (35,9%);
- незаконное представление к условно-досрочному освобождению (15,6%).

Подробнее следует остановиться на первой группе. Так, наиболее распространенной формой совершения коррупционных преступлений в учреждениях и орга-

нах УИС является передача осужденным запрещенных предметов, которые составили почти половину. К ним относятся, в частности, и наркотические средства. Хотя сами преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, не являются коррупционными по своей сути, но лица, приобретающие и проносящие наркотики в исправительные учреждения и изоляторы, совершают эти действия, злоупотребляя и превышая свои служебные полномочия. Совершая указанные действия, сотрудники не только проносят наркотики в места содержания задержанных, арестованных, осужденных, но предварительно и приобретают их. Следовательно, здесь налицо «неделовые» контакты с криминальными структурами, специализирующимися на распространении (торговле и перемещении) наркотических средств.

В 2017 г. за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, было привлечено к уголовной ответственности 22 сотрудника УИС, в 2016 г. — 34, в 2015 г. — 78. В общей массе преступлений, совершенных сотрудниками УИС, наркопреступления составили в 2017 г. 13,1%, в 2016 г. — 17%, в 2015 г. — 31,2%. Таким образом, наркотики в местах лишения свободы превращаются в коррупционный товар, регулярно фигурирующий в характеристике противоправных действий сотрудников УИС и осужденных.

В подавляющем большинстве случаев коррупционные проявления в деятельности сотрудников УИС носят латентный характер.

С учетом изложенного, коррупция представляет собой реальный общественно-опасный феномен, который достаточно широко распространен в пенитенциарной системе. Последствия этого явления выступают в виде факторов, препятствующей нормальной деятельности УИС.

Организация деятельности по противодействию коррупции в УИС невозможен без знания основных факторов, ее детерминирующих. К ним мы относим следующие их группы:

- социально-экономические;
- организационно-управленческие;
- правовые;
- информационные;
- психологические.

Помимо приведенных выше, нами выделяются и такие причины коррупции в УИС, как:

- отсутствие системного мониторинга профессиональной деятельности руководителей УИС;
- существующая внутри УИС корпоративная субкультура в среде сотрудников;
- создание клановой системы взаимоотношений в среде сотрудников — руководителей УИС;
- организация службы в отдельных субъектах, органах и учреждениях УИС по принципу личной преданности не закону, а конкретному чиновнику-руководителю;
- факты безнаказанности отдельных сотрудников, совершающих противоправные действия, в обмен на доноительство;
- получение отдельными руководителями УИС финансовых средств от преступных группировок за создание в исправительных учреждениях «льготных» условий отбывания наказаний для некоторых осужденных;

¹¹ Статистические данные приведены по данным формы отчетности 3-ПР и № УИС-ТО-СЗПЧ ФСИН России.

— несовершенная система организации и проведения государственных закупок для нужд УИС;

— наличие непрозрачных и бесконтрольных решений о движении товарно-материальных ценностей, финансовых ресурсов.

Более подробное рассмотрение каждого из приведенных выше направлений противодействия коррупционному поведению сотрудников УИС потребует соответствующей аргументации, что не позволяет объем настоящей публикации.

В связи с этим остановимся лишь на проблемных вопросах реализации нормативно-правового направления, решение которых, как представляется, возможно посредством осуществления следующих мер:

— устранение коллизий в антикоррупционном законодательстве;

— осуществление системного криминологического мониторинга проектов нормативных актов Министерства юстиции РФ и ФСИН России, направленного на выявление возможности использования отдельных положений этих актов в коррупционных целях;

— введение обязательного рассмотрения заключений результатов проведения антикоррупционной экспертизы вместо рекомендательного и с их учетом выработки соответствующих изменений в нормативные правовые акты, нейтрализующие коррупционные факторы (Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»);

— ратификация статьи 13 (государство-участник принимает надлежащие меры по участию общества в предупреждении коррупции, борьбе с ней, по углублению понимания факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз), статьи 20, направленной против незаконного обогащения чиновников (совершенное умышленно незаконное обогащение признается уголовно наказуемым деянием), статьи 31 (доходы, полученные от совершения коррупционных преступлений, или имущество, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов, а также имущество, оборудование и другие средства, использующиеся или предназначенные для использования при совершении коррупционных преступлений, подлежат конфискации) Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.;

— ратификация Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1994 г., основной целью которой является разработка и принятие во внутреннем праве государств-участников эффективных средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб;

— обеспечение введения в УК РФ понятия «незаконное обогащение» и иных мер, направленных на противодействие коррупции, с установлением уголовной ответственности за их совершение;

— закрепление в ведомственных нормативных правовых актах требования о ротации руководителей служб, подразделений и учреждений ФСИН России в период занимаемой ими должности более трех лет;

— закрепление конкретных действий директора ФСИН России при получении материалов проверки, содержащих сведения о коррупционных правонарушениях сотрудников УИС, а также порядок уведомления федеральными государственными служащими ФСИН России о любых ставших известными им фактах совершения коррупционных правонарушений сотрудниками УИС (приказ ФСИН России от 29 мая 2010 г. № 256 «Об утверждении порядка уведомления федеральными государственными служащими Федеральной службы исполнения наказаний о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений»);

— дополнение части 2 статьи 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» подпунктом 4 следующего содержания: «о необходимости проверки лиц, в связи с их допуском к видам деятельности, указанным в части третьей статьи 7 настоящего Федерального закона»;

— дополнение перечня должностей ФСИН России, утвержденного приказом ФСИН России от 31 августа 2009 г. № 372 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы в уголовно-исполнительной системе, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей», всеми сотрудниками, связанными с осуществлением финансово-хозяйственной деятельности.

Полагаем, что реализация указанных мер правового характера, дополненная иными решениями организационного и ресурсного свойства, будет способствовать нейтрализации тех коррупционных рисков в деятельности персонала УИС, с которыми они сталкиваются, а в целом окажет позитивное влияние на факторы, детерминирующие коррупционное поведение в пенитенциарных учреждениях.

Литература

1. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Астанин. М., 2009.
2. Дуглас М. Риск как судебный механизм / М. Дуглас // THESIS. 1994. Вып. 5. С. 249.
3. Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков / О.В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 36–42.
4. Кружи М. Основы риск-менеджмента / М. Кружи. М. : Юрайт, 2014. С. 28.
5. Марков В.П. Основные факторы, способствующие распространению коррупционных проявлений в пенитенциарной системе России / В.П. Марков, С.А. Сивцов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 4. С. 19–23.
6. Ташина К.М. К вопросу о понятии коррупционных рисков / К.М. Ташина, И.Н. Пустовалова // Успехи современного естествознания. 2012. № 4. С. 212–213.

О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора)

Зырянов Сергей Михайлович,

ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34
E-mail: zuryanov.s@gmail.com

Калмыкова Анастасия Валентиновна,

старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34
E-mail: efimova_anastasi@mail.ru

Устранение избыточности регулятивного воздействия на субъекты хозяйственной деятельности, сокращение административных барьеров в количественном и качественном аспектах является необходимым условием для устойчивого развития экономических отношений. Такой посыл заложен в основу совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности не только в Российской Федерации, но и в иных странах мирового сообщества. В результате проводимой реформы государственного контроля (надзора) в деятельности органов, его проводящих, появляются новые способы осуществления деятельности.

Предметом исследования авторов статьи является правовая природа нового инструмента контрольно-надзорной деятельности — проверочных листов. На основании анализа действующего порядка разработки проверочных листов и оценки их применимости и эффективности содержания проверочных листов, авторы проводят типологизацию основных элементов проверочного листа, а также обосновывают подходы по совершенствованию проверочных листов, применяемых органами государственной власти при проведении государственного контроля (надзора).

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), проверочный лист, мероприятие по контролю, реформа контрольной деятельности, проверка, инспектор, контрольные вопросы, поднадзорный субъект, обязательные требования.

On the Legal Nature of Checklists Applied in the Exercising of State Control (Supervision)

Zuryanov Sergey M.

Leading Research Scientist of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
Doctor of Law, Professor

Kalmykova Anastasia V.

Senior Research Scientist of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Elimination of redundancy in the regulatory impact on business entities, reduction of administrative barriers in quantitative and qualitative aspects is a prerequisite for the sustainable development of economic relations. This promise is the basis for improving the legal regulation of control and supervisory activities not only in the Russian Federation, but also in other countries of the world community. As a result of the ongoing reform of state control (supervision) in the activities of the bodies conducting it, new ways of carrying out activities appear.

The subject of the study of the authors of the article is the legal nature of the new instrument of control and supervisory activities — checklists. Based on the analysis of the current procedure for developing checklists and assessing their applicability and effectiveness of the checklist content, the authors carry out a typology of the main elements of the checklist, as well as substantiate approaches to improve the checklists used by state authorities during state control (supervision).

Keywords: state control (supervision), checklist, control measure, control activity reform, check, inspector, control questions, subject to supervision, mandatory requirements.

Реформа контрольно-надзорной деятельности государства перманентно присуща модернизации государственного управления, а в последние годы она при-

обрела невиданные ранее масштабы, обусловленные поистине революционными целями: предполагается не просто снизить административную нагрузку на биз-

нес, но изменить саму философию проведения проверочных мероприятий. «Правовые регуляторы должно и справедливого в экономической деятельности во все эпохи имели особое значение. И понятно почему: они наиболее прямо и непосредственно относились к главной витальной сфере воспроизводства индивида и общества», отмечал Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин.

Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденная 21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, определила в качестве основного вектора реформы построение системы «умного и не затратного контроля», элементом которой является, в частности, повышение правовой определенности за счет стабильности правового регулирования и открытости государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, использования современных информационно-телекоммуникационных технологий, «позволяющие существенно расширить сферу применения дистанционных методов контроля»².

Открытость государственного контроля (надзора) и муниципального контроля как одно из ключевых условий правовой определенности предполагает, в свою очередь, использование в деятельности контрольно-надзорных органов таких новых для российской практики инструментов, как проверочные листы, которые были введены в практику органов государственного контроля (надзора) частью 11¹ ст. 9 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ).

Целесообразность внедрения в практику осуществления государственного контроля (надзора) проверочных листов обусловлена прежде всего сложностью, а порой и невозможностью упорядочить подлежащие проверке обязательные требования иными средствами. На необходимость обеспечения определенности предмета проверки, систематизации и актуализации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному контролю (надзору), неоднократно указывалось и в юридической литературе⁴.

Правительством РФ утверждены общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов) (далее — постановление № 177)⁵, установлены общие требования к разработке и утверждению проверочных листов. И разработанные проверочные листы уже используются в практике целого ряда органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля (надзора) в отдельных сферах экономической деятельности⁶, при этом отмечается снижение затрат и времени проведения проверок и повышение выявляемости нарушений⁷.

К сожалению, концептуальные подходы к формированию перечней, подлежащих проверке, вопросов и их формализации не выработаны. Федеральные органы, осуществляющие государственный контроль (надзор), также не регламентируют требования к проверочным листам.

Согласно общим требованиям, установленным постановлением № 177:

— формы проверочных листов утверждаются правовыми актами контрольно-надзорных органов;

— разработка форм проверочных листов должна осуществляться открыто, в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ

ститут законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012 и др.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.02.2017 № 177 «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)» // СЗ РФ. 2017. № 9. Ст. 1359.

⁶ См.: приказ Росздравнадзора от 20.12.2017 № 10450 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), используемых Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и ее территориальными органами при проведении плановых проверок при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности»; приказ Росреестра от 22.11.2017 № П/0530 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемого при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора»; приказ Роструда от 10.11.2017 № 655 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов) для осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»; приказ МЧС России от 27.02.2018 № 78 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого при осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением установленных требований в области гражданской обороны»; приказ Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов)»; приказ Россельхознадзора от 18.09.2017 № 908 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого должностными лицами территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору при проведении плановых проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Так, например, среднее время проверки Роструда уменьшилось на день, а количество выявленных нарушений при этом увеличилось в четыре раза. Росприроднадзор также сообщил о том, что после введения чек-листов сократилась продолжительность нахождения контрольно-надзорного органа на территории проверяемого и продолжительность процедуры составления описательной части акта проверки. URL: <http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/news/v-analiticheskoy-tsentre-otsenili-prakticheskoe-ispolzovanie-chek-listov/>

¹ Зорькин В.Д. Экономика и право: новый контекст // Российская газета. 2014. 22 мая.

² Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдырев, Г.А. Василевич (и др.); отв. ред. А.В. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Инфра-М, 2018. С. 275.

³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁴ См., напр.: Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов [и др.]; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017; Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011; Елфимова Е.В., Осинцев Д.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции // Российский юридический журнал. 2015. № 4; Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Ин-

от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»⁸;

— условие об использовании проверочных листов при проведении плановых проверок должно быть предусмотрено в нормативном правовом акте, определяющем порядок проведения отдельного вида контроля (надзора);

— проверочные листы включают обязательные реквизиты (вид контроля (надзора), вид проверяемой деятельности, вид объектов и их характеристика, категория риска, класс опасности и т.д.) и перечень вопросов к объекту контроля;

— перечень вопросов в проверочном листе должен отражать содержание обязательных требований, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении проверяемым лицом обязательных требований, составляющих предмет проверки. Исключаются требования, носящие общий, отсылочный характер и допускающие неоднозначные ответы;

— вопросы, указываемые в перечне, должны быть соотнесены с нормативными правовыми актами, их устанавливающими.

Один из проектов федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле⁹ в ст. 54 в дополнение к сказанному предусматривал следующие требования к содержанию проверочного листа:

— формулировки вопросов должны не только исключать возможность их различного толкования и предусматривать однозначные ответы, но и содержать количественные показатели;

— перечень вопросов может затрагивать все предъявляемые к объекту контроля (надзора) обязательные требования, относящиеся к предмету контроля (надзора), либо только часть наиболее значимых для обеспечения эффективности и результативности контрольно-мероприятия;

— содержание перечня вопросов может изменяться в зависимости от категории риска, класса опасности, к которым отнесен объект контроля (надзора).

Исходя из всего вышесказанного, проверочный лист можно определить как документ, утверждаемый органом государственной власти, содержащий перечень контрольных вопросов и позволяющий органам контроля (надзора) оценить соответствие субъекта экономической деятельности обязательным требованиям, установленным нормативными правовыми актами.

Применение проверочного листа, безусловно, меняет саму процедуру проведения плановых проверок. Проверочный лист устанавливает пределы предмета плановой проверки, ограничивая его определенным перечнем вопросов, характеризующих наиболее важные и значимые требования и нормы однозначно трактуемыми, понятными. Указанные требования и нормы должны быть увязаны установленными в той или иной сфере критериями риска, и индикаторами риска нарушения обязательных требований. С другой стороны, это предполагает создание проверочного листа для каждой категории риска (опасности) в каждом виде государственного контроля (надзора).

Используя проверочный лист, инспектор не имеет права проверять требования законодательства, не указанные в проверочном листе. По сути, проверочные листы направлены на реализацию п. 3 ст. 15 Федерального закона № 294-ФЗ, запрещающего при проведении проверки требовать представления документов, информации, образцов продукции и т.д., если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки. Использование проверочных листов позволяет также исключить проверку неконкретно сформулированных или избыточных требований.

Вопросы, составляющие содержание проверочного листа, позволяют оценить законность осуществления деятельности объектом государственного контроля (надзора), с одной стороны, с другой — дать анализ соблюдения требований объектами государственного контроля (надзора), выявить типичные нарушения требований, оценить, насколько они реальны для исполнения и актуальны на современный период. Проверочные листы, таким образом, дают необходимый материал для пересмотра всей системы правового регулирования и ее актуализации.

Не случайно в Практическом пособии по совершенствованию государственного экологического контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии ОЭСР «Обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований в сфере охраны окружающей среды» указывалось: «Важно, чтобы и нормативные правовые акты, и разрешительные документы были выполнимы и реалистичны. Иногда происходит инспектирование и обеспечение выполнения так называемых «мертвых правил». Это правила, порожденные другой эпохой, другими политическими условиями и временами с иными нормами и ценностями. Обеспечение выполнения «мертвых правил» может привести к подрыву доверия к органам контроля. Кроме того, это может отвлечь дефицитные людские ресурсы, которые могли бы быть использованы с большей пользой иным образом. Меньшее количество хорошо сформулированных требований — ясных, жестких, реалистичных и подкрепленных действенными санкциями — будет иметь большую пользу, нежели бесконечное число декларативных требований»¹⁰.

В этом же русле в Разъяснениях по вопросу использования проверочных листов (списков контрольных вопросов), размещенных на официальном сайте Росприроднадзора, указано, что анализ применения проверочных листов проводится по следующим аспектам: выявление фактов чрезмерного административного давления на проверяемых лиц; выявление избыточных, устаревших, дублирующих обязательных требований; ведение статистики нарушений обязательных требований; профилактика нарушений путем самооценки выполнения обязательных требований¹¹.

Проведенный нами содержательный анализ утвержденных проверочных листов показал невозможность с их помощью выявить избыточные, устаревшие, дублирующие обязательные требования, факты чрезмерного административного давления на проверяемых лиц. Формирование проверочного листа с двойной системой оценки предполагает устранение избыточных, устаревших и дублирующих обязательных требований, но эта работа еще на начальной стадии.

⁸ СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

⁹ Проект Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>

¹⁰ URL: <https://www.oecd.org/env/outreach/38183845.pdf>

¹¹ URL: <http://rpn.gov.ru/proverochnye-listy>

Количественное соотношение ответов «да» и «нет» в совокупности с особыми отметками в графе «комментарии» (которая предусмотрена далеко не во всех формах проверочных листов¹²) позволяет оценить только типовые нарушения требований и причины их нарушений. Однако сделать достоверный вывод о чрезмерности или обоснованности административного давления можно, только сопоставив количество и типы выявленных нарушений с типовыми причинами их совершения и положением объекта государственного контроля (надзора) в отрасли до и после проведения проверок. Пока этого сделать нельзя.

Обоснованность вопросов, устанавливаемых проверочными листами, нормами действующего законодательства, направлена на сокращение дискреции государственного инспектора. Для этого проверочный лист должен быть максимально простым, понятным, четким и отражать только наиболее важные требования, соблюдение которых ведет к минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям и наступлению неблагоприятных последствий для неограниченного круга лиц.

При соблюдении подобных правил проверочный лист был бы одним из основных и действенных средств обеспечения эффективности проведения проверок.

Еще одно достоинство проверочных листов заключается в том, что они в зарубежных странах используются для самоконтроля субъектами экономической деятельности, что позволяет им до назначения проверки самим оценить, насколько они соблюдают установленные обязательные требования, и разработать программу для их устранения. Так, согласно контрольному списку для автомобильных грузовых перевозок, размещенному Government of Western Australia Department of Commerce WorkSafe, при определении сферы использования контрольного листа указывается на возможность в любой момент оценить деятельность компании и увидеть нарушения. Ответы, предусматривающие отрицательную характеристику, анализируются с помощью приведенной в списке таблицы опасностей, и на основе проведенной оценки составляется приоритетность выявленных в деятельности компании опасностей.

На возможность использования контрольного листа, как способа определения потенциальных проблем в деятельности компании, указывается и в Workplace Health and Safety Queensland Information guide — Road freight transport industry series — Hazard identification checklist PN10066 Version 2. Last updated January 2014¹³. Подобная практика внедряется некоторыми федеральными органами исполнительной власти в пилотном режиме¹⁴. В этом проявляется профилактическая функция проверочных листов.

В большинстве случаев вопросы, включенные в проверочные листы, в значительной части сохраняют оценочные категории. Так, Форма проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемая при

осуществлении федерального государственного пожарного надзора, утвержденная приказом МЧС России от 28 июня 2018 г. № 261, включает, например, такие вопросы: «соблюдаются ли на объекте защиты проектные решения по конструктивным и объемно-планировочным решениям, степени огнестойкости и классу конструктивной пожарной опасности?» по 14 параметрам: наличию системы обеспечения пожарной безопасности наружному противопожарному водоснабжению, иным системам противопожарной защиты и т.д.

Ответы на эти 14 вопросов предполагает оценку объекта защиты на предмет соответствия требованиям, установленным подп. «д», «о» п. 23, п. 33 и 61 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме»¹⁵ и ст. 4–6, 48–96 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»¹⁶ (далее — ТР-123).

Анализ указанных требований позволяет утверждать, что значительная часть из них может быть предъявлена на этапе получения разрешения на использование объекта защиты по назначению, а не при проведении проверок соблюдения требований пожарной безопасности. Ведь если в здании IV степени огнестойкости размещен молельный зал общей вместимостью более 300 человек ниже подвального этажа или ниже первого подземного этажа, то возникает вопрос, каким образом было получено разрешение на использование данного объекта в качестве культового здания. Сказанное также относится к минимальной высоте помещений молельных залов от пола до потолка (не менее 3 м). Трудно представить, что при очередной проверке соблюдения требований пожарной безопасности вдруг будет выявлено подобное нарушение.

Таким образом, совершенно очевидно, что при проведении проверки объекта защиты в рамках осуществления федерального государственного пожарного надзора с использованием утвержденного приказом МЧС России от 11.09.2017 № 376, невозможно дать по каждому вопросу один из предусмотренных проверочным листом ответов — «да», «нет» или «н/р».

Анализ утвержденных форм проверочных листов показал, что проведение проверки с использованием только лишь проверочного листа невозможно, инспектор должен руководствоваться требованиями значительного числа нормативных правовых актов и иных документов, устанавливающих обязательные требования, ссылки на которые указываются в формах проверочных листов. Так, например, в форме проверочного листа указывается вопрос: «обеспечено ли исправное содержание (в любое время года) дорог, проездов и подъездов около противопожарных стен или на расстоянии не менее 15 м от зданий и сооружений?», он содержит ссылку на п. 75 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме».

Обращение к указанному положению позволяет получить два требования:

— руководитель организации обеспечивает исправное содержание (в любое время года) дорог, проездов и подъездов к зданиям, сооружениям и строениям,

¹² Например, формы, утвержденные приказом Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 09.11.2017.

¹³ URL: https://www.worksafe.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/83144/hazard-identification-checklist-roadfreight.pdf

¹⁴ Так, онлайн-сервис «Электронный инспектор» (<https://xn--80akibcicpdbetz7e2g.xn--p1ai/inspector>) предоставляет возможность самостоятельно пройти предварительную проверку (самопроверку) соблюдения требований трудового законодательства.

¹⁵ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415.

¹⁶ СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.

открытым складам, наружным пожарным лестницам и пожарным гидрантам;

— запрещается использовать для стоянки автомобилей (частных автомобилей и автомобилей организаций) разворотные и специальные площадки, предназначенные для установки пожарно-спасательной техники.

Оба требования могут быть охарактеризованы как абстрактные и относительные. Не представляется возможным однозначно установить, выполняется ли второе требование, так как не раскрывается содержание понятия «использование для стоянки». Является ли основанием для констатации факта использования площадки для стоянки автомобилей наличие на данной площадке в период проведения проверки стоящего транспортного средства, либо об использовании площадки для стоянки должно свидетельствовать нанесение на нее соответствующей разметки, издание распоряжения об использовании данной площадки в качестве стоянки?

Первое требование, адресованное руководителю организации, само по себе достаточно объемное и состоит из множества разрозненных требований, причем в том источнике, на который в форме проверочного листа дана ссылка — в Правилах противопожарного режима, эти требования не указаны.

Вопрос также состоит и в следующем. Двоичная система оценки выполнения обязательных требований предполагает, как уже неоднократно указывалось, два ответа: да или нет. Ответ «да» означает, что предъявляемое требование реализовано в полном объеме. Ответ «нет» — требование не реализовано или реализовано не в полном объеме.

В случае наличия графы «Количественный показатель» при ее заполнении указывается количественная оценка предъявляемого требования. При этом не во всех случаях оценка количественного показателя возможна при методе визуального осмотра, без обращения к процедурам отбора проб и проведения дополнительных экспертных оценок.

Однако актами органов государственной власти, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), не устанавливается, каким образом происходит оценка количественных показателей, какие основания кладутся в основу оценки «требование реализовано не в полном объеме».

Приказы об утверждении проверочных листов не содержат каких-либо критериев, кроме установленных постановлением № 177, вычленения из большого круга требований тех, которые включены в проверочный лист. Кроме того, только в нескольких случаях идет их группировка в зависимости от предмета требования. Например, в приказе Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 вопросы, отражающие содержание обязательных требований, сгруппированы по следующим группам: внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду; проведение государственной экологической экспертизы; осуществление отдельных видов хозяйственной и иной деятельности; соблюдение режима охраны зеленого фонда, лесопаркового защитного пояса; государственный учет объектов, оказывающих; негативное воздействие на окружающую среду; подготовка в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; возмещение вреда, причиненного окружающей среде.

Однако это скорее исключение, чем правило.

Между тем группировка вопросов, отражающих содержание обязательных требований, в проверочных листах по группам позволяет более четко:

— обозначить предмет проверки;

— виды требований;

— группы объектов (результатов деятельности), проверка требований к которым обязательна.

Как показывает проведенная оценка утвержденных проверочных листов, именно такой элемент формы проверочного листа, как вопросы, отражающие содержание обязательных требований, является наиболее проблемным с точки зрения формулирования и изложения. Это связано, во-первых, с множественностью источников правового регулирования, в которых установлены обязательные требования, во-вторых, с формированием обязательных требований не только по видам деятельности, но и по видам опасностей, в-третьих, недифференцированностью требований по степени риска (орган власти стоит перед сложной задачей определить, невыполнение какого требования может привести к риску причинения вреда, а какого нет и будет только нарушением какой-либо процедуры и последовательности действия при осуществлении деятельности), в-четвертых, отсутствие профилей риска и соответственно разграничения обязательных требований в зависимости от профилей риска и категории объекта государственного контроля (надзора).

Указанные факторы позволяют сделать некоторые предложения по совершенствованию проверочных листов:

1. Форма проверочного листа должна содержать не только вопросы, отражающие содержание обязательных требований, нормативные правовые акты, их содержащие, ответ на вопрос да/нет, но и ответ на вопрос, требующий количественного измерения, отражение периодичности исполнения требования, а также поле для комментариев как со стороны проверяющего, так и проверяемого.

2. Вопросы, отражающие содержание обязательных требований, излагать, группируя в зависимости от объекта требования (документация, технологические процессы, разрешительные процедуры, результаты деятельности, требования к персоналу и т.д.).

3. В качестве дополнительных критериев обязательных требований, включаемых в проверочные листы, указанных в постановлении № 177, полагаем целесообразным указать следующие:

— требования к деятельности проверяемых субъектов, несоблюдение которых влечет непосредственную угрозу жизни и здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, государства;

— требования, нарушение которых связано с наступлением аварий и инцидентов на применяемом оборудовании;

— требования, дифференцированные в зависимости от категории риска;

— требования, за нарушение которых прямо установлена административная ответственность;

— требования, исполнение которых можно увидеть / измерить / оценить, не прибегая к специальным средствам и методам контроля и привлечению экспертов и экспертных организаций;

— требования, которые не подлежат контролю специальными средствами дистанционного контроля в случае применения его при проведении определенного вида государственного контроля (надзора).

4. При включении вопросов, отражающих содержание обязательных требований, должна быть проведена:

— конкретизация области требований;

— конкретизация самих требований, оценка с точки зрения их обоснованности, актуальности и применимости с учетом развития науки и техники;

— при применении при виде государственного контроля (надзора) системы оценки рисков, требования должны быть дифференцированы по группам риска и учитывать возможность их корректировки в зависимости от категории риска;

— размещение проверочного листа в электронной форме с возможностью фиксации ответов в личном кабинете объекта контроля и передачи данных контролирующему органы в целях осуществления профилактической работы.

Подобные положения позволят, на наш взгляд, сделать проверочный лист действенным инструментом не только проведения проверки, но и самоконтроля, позволяющим поддерживать должный уровень законности в государстве.

Литература

1. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М. : Статут, 2011. 316 с.
2. Елфимова Е.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции / Е.В. Елфимова, Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. 2015. № 4. С. 99-104.
3. Зорькин В.Д. Экономика и право: новый контекст / В.Д. Зорькин // Российская газета. 2014. 22 мая.
4. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдырев, Г.А. Василевич [и др.] ; отв. ред. А.В. Ноздрачев. М. : Инфра-М, 2018. 494 с.
5. Ноздрачев А.Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34-46.
6. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики : монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов [и др.] ; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М. : Юстицинформ, 2017. 431 с.
7. Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ, 2012. 479 с.

Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: правовое осмысление вопросов эффективности, роли и места в системе надзоров, осуществляемых МЧС России

Евдокимов Алексей Сергеевич,

старший преподаватель кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

410056, г. Саратов, ул. Вольская, дом 1,

старший преподаватель кафедры «Техносферная безопасность и транспортно-технологические машины»

Саратовского государственного аграрного университета им. Н.И. Вавилова (Саратовский ГАУ)

410056, г. Саратов, ул. Советская, д. 60

E-mail: ae109@ya.ru

В статье рассмотрены актуальные вопросы, связанные с организацией государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, определения его места в системе государственного контроля, надзора. Исследуются причинно-следственная связь между надзором в области защиты от чрезвычайных ситуаций и предотвращением чрезвычайных ситуаций, вопросы эффективности надзора. В процессе исследования были применены общенаучные и частнонаучные методы познания: аналитический, логический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой. Основной вывод, сделанный по итогам исследования, заключается в том, что правовое определение задач надзора, системы обязательных требований не соответствует главной цели — предупреждению чрезвычайных ситуаций. В целях оптимизации деятельности надзорных органов МЧС России предложено объединить рассматриваемый вид надзора с надзором в области гражданской обороны, определив его название: федеральный государственный надзор в области гражданской защиты, для чего потребуются ряд изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации.

Ключевые слова: надзор, контроль, чрезвычайная ситуация, гражданская защита, гражданская оборона, защита населения и территорий, пожарная безопасность, обязательные требования, эффективность.

State Supervision in Protection of the Population and Territories from Emergency Situations: Legal Understanding of Issues of the Efficiency, Role and Place in the System of Supervisions Exercised by the Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters

Evdokimov Aleksey S.

Senior Lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy
Candidate of Legal Sciences

Senior Lecturer of the Department of Technogenic Safety and Transport and Technological Machines
of the Saratov State Agrarian University named after N.I. Vavilov (Saratov SAU)

The article deals with topical issues of state supervision in the field of protection of the population and territories from emergency situations, determining its place in the system of state control and supervision. The causal relationship between supervision in the field of protection from emergency situations and prevention of emergency situations, the effectiveness of supervision are investigated. The research is based on the following general scientific and deferential scientific methods: statistical, analytical, logical, legalistic, and rather-legal ones. The main conclusion of the study is that the legal definition of the tasks of supervision, the system of mandatory requirements does not correspond the main purpose – prevention of emergency situations. In order to optimize the activities of the supervisory bodies of EMERCOM of Russia, it is proposed to merge supervision in the field of protection of the population and territories from emergency situations with supervision in the field of civil defense, defining its name: Federal state supervision in the field of civil protection, which will require some changes in the regulatory legal acts of the Russian Federation.

Keywords: supervision, control, emergency situation, civil protection, civil defense, protection of the population and territories, fire safety, mandatory requirement, efficiency.

Правовые основы государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее — надзор в области защиты от ЧС) установлены статьей 27 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹, согласно которому данный вид надзора осуществляется в целях обеспечения соблюдения обязательных требований в рассматриваемой сфере, в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Надзор в области защиты от ЧС осуществляет Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС России), в установленном порядке².

Безусловную значимость работы по предупреждению чрезвычайных ситуаций (далее — ЧС) сложно переоценить. Согласно официальным данным МЧС России на территории Российской Федерации в 2017 году произошло 257 ЧС, в результате которых, к сожалению, погибло 556 человек, пострадало 36 402 человека³.

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 года № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 232.

³ См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». М. : Издательство МЧС России, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018. С. 6.

Рассматривая статистику произошедших в 2017 году ЧС, можно выделить среди них ряд ситуаций, считающихся наиболее потенциально-опасными как по самому количественному показателю случившихся ЧС, так и по количеству пострадавших в их результате (табл. 1)⁴. Ежегодно на них приходится более 80 % от общего количества ЧС⁵.

Таблица № 1

Статистика основных чрезвычайных ситуаций, произошедших на территории Российской Федерации в 2017 году

№ п/п	Вид ЧС	Количество ЧС	Погибло, чел.	Постр., чел.
1	ДТП с тяжкими последствиями (в которых погибло 5 и более чел. или пострадало 10 и более чел.)	108	423	1495
2	Авиационные катастрофы	23	39	60
3	Аварии грузовых и пассажирских поездов, судов	13	13	59
4	Взрывы в зданиях и сооружениях жилого, социально-бытового и культурного назначения	18	24	689

⁴ Там же. С. 8–9.

⁵ Исключение здесь, пожалуй, составляют только крупные террористические акты.

№ п/п	Вид ЧС	Количество ЧС	Погибло, чел.	Постр., чел.
5	Обрушение зданий и сооружений жилого, социально-бытового и культурного назначения	5	8	20
6	Крупные террористические акты	1	16	103
7	Природные ЧС*	42	33	33 964
	ИТОГО	210	556	36 390
	Процент от общего количества	81,7	100	99,9
	Общее количество ЧС	257	556	36 402

* Опасные геологические явления (оползни, сели, обвалы, осыпи); сильный дождь, сильный снегопад, крупный град; бури, ураганы, смерчи, шквалы; снежные лавины; опасные гидрологические явления; крупные природные пожары.

Данный статистический анализ был проведен с целью сопоставления его результатов с ключевыми показателями результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, утвержденной в 2018 году⁶.

Для государственного надзора в области защиты от ЧС определены следующие показатели результативности: количество людей, погибших при ЧС (на 100 тыс. населения); количество людей, пострадавших при ЧС (на 100 тыс. населения); материальный ущерб, причиненный в результате ЧС (на валовой внутренний продукт Российской Федерации). Таким образом, результатом надзорной деятельности в области защиты от ЧС должно быть снижение количества ЧС и уменьшение количества пострадавших при этом людей.

Вместе с тем сравнительно-правовой анализ статистических показателей (по видам ЧС) и обязательных требований в области защиты населения и территории от ЧС⁷ свидетельствует о фактически полном отсутствии причинно-следственной связи между надзором за соблюдением данных требований и наступлением опасных последствий, то есть возникновением ЧС.

Требования в области защиты населения и территорий от ЧС в основном затрагивают правоотношения, связанные с функционированием единой государственной системы предупреждения и ликвидации

чрезвычайных ситуаций (далее — РСЧС)⁸ в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794⁹, и регламентируют наличие организационных, планирующих, финансовых документов в области защиты от ЧС, паспортов безопасности объектов, создание, подготовку и поддержание в готовности органов управления, сил и средств РСЧС, создание систем оповещения, резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС, обеспечение наличия средств индивидуальной защиты. В общей системе обязательных требований содержатся требования, несоблюдение которых напрямую связано с риском возникновения ЧС, это требования в области проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, однако и они сводятся к разработке планирующих документов, созданию сил реагирования и алгоритмов ликвидации возможных аварийных ситуаций.

Требования в области защиты населения и территорий от ЧС не обладают целевой направленностью на выполнение мероприятий, связанных с предупреждением ЧС, устранением факторов, способствующих их наступлению или содержащих угрозу наступления ЧС. Фактически обязательные требования регламентируют процесс подготовки к реагированию на ЧС и непосредственному реагированию в рамках функционирования РСЧС. Этот вывод полностью подтверждается результатами анализа положений Приказа МЧС России «Об утверждении критериев информации о чрезвычайных ситуациях»¹⁰, в котором перечислены виды ЧС и критерии отнесения событий к ЧС.

Возникает вопрос: каким образом надзорные мероприятия в области защиты от ЧС могут повлиять на сокращение количества крупных дорожных транспортных происшествий, взрывов и обрушений зданий, природных ЧС? Безусловно, реагирование на данные ЧС очень важно, но суть надзора сводится все же к их предупреждению.

С учетом применения риск-ориентированного подхода при осуществлении надзора в области защиты от ЧС обязательные требования в данной области применяются к деятельности организаций, эксплуатирующих потенциально опасные и критически важные объекты, органов публичной власти, а также организаций, обеспечивающих функционирование функциональных подсистем РСЧС. Ни об объектах транспорта, ни о зданиях и сооружениях, а также газовом оборудовании в них (от нарушения эксплуатации которого довольно часто случаются разрушения), ни об объектах

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 года № 788-р «Об утверждении перечня ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2018. № 19. Ст. 2770.

⁷ См.: Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций : учебное пособие / сост.: А.С. Евдокимов, О.В. Карпова. Саратов : Издательство ФГБОУ ВО «Саратовский ГАУ», 2018. С. 146–161.

⁸ Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) является структурно-системным образованием, которое объединяет органы управления, силы и средства органов публичной власти, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от ЧС, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

¹⁰ Приказ МЧС России от 8 июля 2004 года № 329 «Об утверждении критериев информации о чрезвычайных ситуациях» // СПС «КонсультантПлюс».

террористических посягательств (места с массовым пребыванием людей) речи не идет.

Кроме того, если проанализировать основные виды ЧС (табл. 1), можно сделать выводы, что существуют иные виды контроля, надзора и, соответственно, иные органы, созданные для предупреждения данных опасных событий. Не вдаваясь в классификацию причин возникновения нижеприведенных происшествий, основные виды ЧС и наименование надзорного органа, ответственного за их предупреждение можно представить в следующем виде (табл. 2).

Таблица № 2

Чрезвычайные ситуации и контрольные, надзорные органы, в задачи которых входит их предупреждение

№ п/п	Вид ЧС	Контрольный, надзорный орган
1	ДТП с тяжкими последствиями	Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)
2	Авиационные катастрофы, аварии грузовых и пассажирских поездов, судов	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)
3	Взрывы в зданиях и сооружениях жилого, социально-бытового и культурного назначения, их обрушения	Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный жилищный надзор, Органы, осуществляющие государственный строительный надзор
4	Крупные террористические акты	ФСБ России, Росгвардия, МВД России
5	Природные ЧС	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральное агентство лесного хозяйства

Безусловно, это самый поверхностный анализ, но даже не углубляясь в изучение прямой зависимости результата контроля, надзора от задач контрольного, надзорного органа, становится очевидным, что надзор в области защиты от ЧС в данной системе носит вторичный характер.

В пользу этого заключения можно привести еще один довод. Одними из основных объектов надзора в области защиты от ЧС являются потенциально-опасные и критически важные для национальной безопасности страны объекты. Однако и здесь основным надзорным органом является Федеральная служба по

экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), которая в большинстве своем функционирует в режиме постоянного государственного контроля, надзора.

Вышеперечисленное вызывает вопрос не только о критериях эффективности надзора в области защиты от ЧС, но и о месте самого надзора в системе контрольной и надзорной деятельности Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация не только не соответствует заявленным целям и задачам реформы контрольной и надзорной деятельности, но и базовым началам осуществления государственного контроля, надзора, заложенным нормами Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ: воздействие на правоотношения административными средствами с целью снижения рисков наступления опасных последствий¹¹.

Многие авторы отмечают необходимость оптимизации всей системы надзора, повышения его эффективности, в том числе за счет сокращения дублирующих видов надзора, однородных обязательных требований¹². Считаем, что эта позиция должна быть применена к надзору в области защиты от ЧС.

Как уже отмечалось, надзор в области защиты от ЧС направлен прежде всего на регулирование правоотношений в области функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Учитывая близость и однородность задач данной системы с системой управления гражданской обороны, на что прямо указывает статья 1 Федерального закона «О гражданской обороне»¹³, считаем необходимым рассмотрение вопроса об объединении двух видов надзора — надзора в области защиты от ЧС и надзора в области гражданской обороны.

Во-первых, рассматриваемую деятельность осуществляет один надзорный орган — МЧС России; во-вторых, очень схожими являются объекты надзора (крупнейшие и, соответственно, потенциально-опасные предприятия, организации, органы публичной власти); в-третьих, однородные задачи защиты населе-

¹¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 ; Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» : утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21.12.2016 № 12) // URL: http://контроль-надзор.рф/assets/files/passport_programm.pdf (дата обращения: 26.01.2019).

¹² См., напр.: Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 3. С. 106–111 ; Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности : материалы I Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород : Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. С. 45–87.

¹³ Федеральный закон от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.

ния от ЧС и мероприятий в области гражданской обороны определяют однородность соответствующих обязательных требований.

Стоит подчеркнуть, что в МЧС России была принята попытка осмысления создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от ЧС в связи с тем, что все три вида надзора «имеют общие принципы и задачи, направленные на защиту территорий, объектов, населения, ограничение негативных последствий, вызванных пожарами, чрезвычайными ситуациями, а также возникших при ведении военных действий или вследствие этих действий»¹⁴. Был проведен ряд научных исследований по данной тематике¹⁵, однако предложения об объединении надзоров, осуществляемых МЧС России, не нашли своего нормативно-правового отображения.

На наш взгляд, полностью согласиться с основными положениями Концепции создания единой системы государственных надзоров МЧС России было бы неправильным. Федеральный государственный пожарный надзор существенно отличается целями, задачами от двух других видов надзора. Об этом свидетельствуют и масштабы проводимой работы. Если сравнить объем надзорных мероприятий в области защиты населения от ЧС и в области обеспечения пожарной безопасности ясна очевидная разница: в 2017 году было проведено 176 096 проверок в рамках государственного пожарного надзора, в области защиты от ЧС — 1943 проверки (1%)¹⁶. Это предусмотрено более широким диапазоном общественных отношений, регулируемых обязательными требованиями в области пожарной безопасности, а также значительным большим количеством поднадзорных объектов. В целях оптимизации трудовых, материальных ресурсов возможно объединение сроков проводимых проверок по всем видам надзоров, осуществляемых МЧС России, но объединение всех трех надзоров в единый считаем нецелесообразным и нерациональным.

Возвращаясь к вопросам объединения двух видов надзора (в области гражданской обороны и в области защиты от ЧС), предлагаем следующее название данного вида государственного надзора: государственный надзор в области гражданской защиты. Стоит отметить, что эта идея, хотя и в несколько другой интерпретации, уже предлагалась отдельными авторами

ми¹⁷, а также опосредованно нашла отражение в Концепции создания и развития системы гражданской защиты до 2020 года, в рамках которой МЧС России были предприняты попытки объединения «опыта функционирования системы гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также аналогичных по назначению систем зарубежных государств»¹⁸.

Реализация этого предложения потребует внесения изменений в целый ряд нормативных правовых актов, однако если принять во внимание фактор своевременности, то инициатива по объединению двух видов надзорной деятельности в государственный надзор в области гражданской защиты будет соответствовать и сути реформы контрольной и надзорной деятельности в России (сокращение видов надзорной деятельности, оптимизация системы обязательных требований), будет положительно влиять на общий уровень безопасности государства, эффективности надзора, снижению нагрузки на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Литература

1. Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» / Ю.Е. Аврутин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 3. С. 106–111.
2. Глебов В.Ю. Совершенствование спасательного дела: создание в МЧС России единого надзора / В.Ю. Глебов, А.В. Костров, В.П. Сломьянский // Технологии гражданской безопасности. 2006. № 2. С. 46–52.
3. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций : учебное пособие / сост.: А.С. Евдокимов, О.В. Карпова. Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовский ГАУ», 2018. 171 с.
4. Жуков И.В. Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Жуков. СПб., 2008. 181 с.
5. Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора / А.В. Мартынов // Актуальные вопросы контроля и надзоров социально значимых сферах деятельности: материалы I Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород : Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. С. 45–87.
6. Сулима Т.Г. Единый надзор в гражданской защите: правовые проблемы интеграционного процесса / Т.Г. Сулима // Власть. 2011. № 3. С. 25–29.

¹⁴ Приказ МЧС России от 29 декабря 2006 года № 804 «О Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См., напр.: Жуков И.В. Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. 181 с. ; Глебов В.Ю., Костров А.В., Сломьянский В.П. Совершенствование спасательного дела: создание в МЧС России единого надзора // Технологии гражданской безопасности. 2006. № 2. С. 46–52.

¹⁶ См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году». М. : Издательство МЧС России, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018. С. 100.

¹⁷ См.: Сулима Т.Г. Единый надзор в гражданской защите: правовые проблемы интеграционного процесса // Власть. 2011. № 3. С. 25–29.

¹⁸ См.: Концепция создания и развития Российской системы гражданской защиты до 2020 года // URL: <http://60.mchs.gov.ru/document/1300861> (дата обращения: 21.01.2019).

Государственное регулирование оборота оружия в Российской империи

Устинов Андрей Николаевич,

главный консультант аппарата Уполномоченного по правам человека в Иркутской области
664011, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, д. 40, офис 807
E-mail: marketgarden@rambler.ru

Якимова Екатерина Михайловна,

доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности
Байкальского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11
E-mail: yakimova_katerin@mail.ru

Обострение криминальной ситуации в России и в мире актуализирует вопрос о необходимости изменения режима оборота оружия. Анализ нормативно-правовых актов дореволюционного периода позволил выявить особенности правовой регламентации изготовления, ношения и применения оружия. Несмотря на то что общепринятой точкой зрения является представление о том, что в российской исторической ретроспективе применялся жесткий вариант государственного регулирования оборота оружия, анализ законодательства Российской империи показывает, что режим оборота оружия осуществлялся по либеральной модели вплоть до начала XX века, для многих граждан ношение оружия было не только разрешено, но и являлось обязательным атрибутом, подтверждающим их статус. Изменение модели регулирования было вызвано революционными событиями 1905 г. и стремлением государства обеспечить устойчивость общественной и государственной системы. Методологическую основу исследования составляют как общепринятые принципы научного познания, так и специальные методологические принципы познания социально-правовых явлений, что позволило рассмотреть не только рассматриваемый вопрос в историческом контексте, но и сделать выводы о перспективах регулирования оборота оружия на современном этапе развития российского государства.

Ключевые слова: оружие, законный оборот, государство, государственное управление, Российская империя.

State Regulation of Firearms Circulation in the Russian Empire

Ustinov Andrey N.

Chief Consultant of the Executive Office of the Human Rights Commissioner of the Irkutsk Region

Yakimova Ekaterina M.

Associate Professor of the Department of Legal Support of National Security of the Baikal State University
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Aggravation of a criminal situation in Russia and in the world updates a question of need of change of the model of arms trafficking. The analysis of legal acts of the pre-revolutionary period in Russia allowed to reveal features of a legal regulation of production, carrying and use of weapons. In spite of the fact that the main point of view is idea that state regulation of arms trafficking was applied, the analysis of the legislation of the Russian Empire shows that the model of arms trafficking was carried out on the liberal model up to the beginning of the 20th century. For many citizens carrying weapon was the obligatory attribute confirming their status. Change of model of regulation was caused by revolutionary events of 1905 and aspiration of the state to provide stability of a public and state system. The methodological basis of the research is the generally accepted principles of scientific cognition and special methodological principles of cognition of social and legal phenomena allowing to consider both the history of legal regulation of arms trafficking and the prospect of its improvement in modern Russia.

Keywords: weapons, legal turnover, state, public administration, Russian Empire.

В российском обществе в настоящее время актуализируется вопрос, связанный с государственным регулированием оборота оружия. С одной стороны, оружие становится объектом незаконного оборота, наряду, например, с наркотическими средствами, психотропными веществами и их аналогами¹, используется для со-

вершения преступлений², что затрудняет достижение цели по повышению уровня общественной и национальной безопасности³ и эффективности противодействия совершению уголовных преступлений и адми-

¹ Антонов А.Г., Агильдин В.В., Витовская Е.С. К вопросу о характере общественной опасности преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11. № 1. С. 154.

² Егорова Н.Э., Таскаев Н.Н. Изъятие гражданского оружия как мера административного характера // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях : материалы XIX Международной научно-практической конференции. Иркутск, 2014. С. 293.

³ Зухуров Б.Н., Самсонов В.А. От криминального прошлого в прогрессивное будущее // Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте изменения геополитической

нистративных правонарушений⁴. С другой стороны, оружие может использоваться в процессе поддержания общественного порядка⁵, реализации права гражданина на самооборону.

Несмотря на то что в современной России установлен особый порядок оборота оружия, предполагающий жесткий контроль, дискуссия о необходимости ужесточения или, как противоположность, его смягчения ведется достаточно активно. Сторонники либерализации ссылаются на опыт Российской империи. Сторонники жесткого государственного регулирования оборота оружия вынуждены отвечать своим заочным оппонентам, приводя примеры из законодательства все той же Российской империи.

Приверженцы либерализации владения оружием в Российской Федерации, как правило, описывают и обосновывают свою точку зрения в сети Интернет в различных блогах и социальных сетях, в то время как сторонники жесткого регулирования оборота оружия со стороны государства обосновывают свою точку зрения, как правило, значительно солиднее — в монографиях, диссертациях, статьях в авторитетных российских журналах. Достаточно часто авторы научных трудов, выступающие за жесткий государственный контроль оборота оружия в стране, имеют опыт службы в различных правоохранительных органах, то есть принадлежат ко вполне определенной профессиональной группе и неизбежно носят отпечаток профессиональной деформации, присутствующей в их среде. Стоит отметить, что сотрудники правоохранительных органов, несмотря на наличие у них опыта противодействия преступности, по умолчанию не являются специалистами психологами, социологами, специалистами по государственному устройству. Сотрудники правоохранительных органов по умолчанию должны быть специалистами по охране общественных отношений, находящихся под защитой законодательства существующего на данный момент в конкретном государстве, что ни в коей мере не означает необъективность сделанных выводов, однако, как представляется, отражается на их приверженности концепции жесткого регулирования оборота оружия.

В качестве одной из характерных точек зрения сторонников жесткого государственного контроля за оборотом оружия можно привести точку зрения доктора юридических наук, профессора, полковника полиции Сергея Александровича Невского. В статье «Особенности административно-правового регулирования оборота огнестрельного оружия в Российской империи в начале XX в.» он приводит мнение, что «анализ нор-

мативных правовых актов и архивных материалов дает основание утверждать, что задолго до революционных событий начала XX в. в стране был установлен строгий разрешительный порядок продажи, приобретения, хранения и ношения оружия⁶. Однако первый (по хронологии принятия) приведенный автором в качестве примера нормативно-правовой акт — Положение Совета министров «О порядке хранения и продажи огнестрельного оружия» — был утвержден 24 ноября 1905 года. Таким образом, следует прийти к заключению, что Русскую революцию 1905 года (или, как ее еще называют, «Первая русская революция»), которая началась 9 января 1905 года по старому стилю (дата расстрела императорскими войсками мирной демонстрации рабочих), автор к числу революционных событий начала XX века не относит.

Можно заметить, что сторонники жесткого государственного регулирования оборота оружия главным образом приводят примеры нормативно-правовых актов Российской империи, принятых в 1905 году и позже, при этом фактически игнорируя правовую регламентацию данного вопроса на протяжении предыдущих 300 лет правления династии Романовых, не говоря уже о более раннем периоде, следовательно, данный период требует анализа.

Во времена становления государственности на территории будущей Российской Федерации, в Средние века, владение оружием и его ношение были неотъемлемым атрибутом свободного человека. Так, основной частью войска различных государственных образований на территории современной России являлось ополчение свободных мужей⁷, которые, естественно, являлись на войну со своим оружием. На территории Древней Руси многие споры свободных людей разрешались с помощью «судебного поединка» с применением оружия. Ограничение права владения и ношения оружия в данный период не обосновательно считалось поражением в правах, поскольку при отсутствии современных нам государственных институтов владение оружием в период раннего и высокого Средневековья являлось гарантией личной безопасности и сохранения имущества, принадлежащего человеку. Как устанавливалось к Русской Правде (XI–XII вв.), «аще поиметь кто чюжь конь, любо оружие, любо портъ, а познаеть въ своемъ миру, то взяти ему свое, а 3 гривнь за обиду» («Если кто возьмет чужого коня, или оружие, или одежду, а хозяин опознает в своем миру, то взять ему свое, а 3 гривны за обиду»)⁸. В данном примере, безусловно, идет речь о вещном праве на оружие и о денежной компенсации за его неправомерное владение другим человеком.

Запрет на ношение и владение оружием следует связывать прежде всего с распространением рабства на

ситуации : материалы международной научно-практической конференции. Иркутск, 2017. С. 62.

⁴ Кирьянова О.В. Эффективность деятельности органов государственной власти в реализации целей административных наказаний // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы : сборник научных трудов. Иркутск, 2013. С. 93.

⁵ Чмара С.А. Пути формирования навыков правомерного применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции // Основные направления государственной политики России в сфере обеспечения национальной безопасности : материалы международной научно-практической конференции. Иркутск, 2018. С. 213.

⁶ Невский С.А. Особенности административно-правового регулирования оборота огнестрельного оружия в Российской империи в начале XX в. // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 42.

⁷ Шободоева А.В. Государственная служба в Московской Руси XV–XVII вв. и особенности ее правового регулирования // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2012. № 2. С. 51.

⁸ Шободоева А.В. История отечественного государства и права : хрестоматия. Иркутск, 2010. Т. 1. С. 27.

территории современной России. Отсутствие оружия у раба подчеркивало его бесправие и фактически делало его беззащитным перед вооруженным хозяином. Дальнейшее распространение запрета на ношение и владение оружием являлось следствием процесса закабаления крестьян и превращения их в собственность, процесс установления на территории нашей страны так называемого «крепостного права». Как и у рабов в период раннего и высокого Средневековья на территории нашей страны, отсутствие оружия у крестьян в период существования крепостного права должно было исключить возможность сопротивления крестьян процессу закрепления крепостного права.

В противовес запрету на ношение и владение оружием зависимыми крестьянами некоторым социальным классам в Российской империи прямо предписывалось иметь оружие. В некоторых случаях качество и количество оружия у определенных классов строго регламентировалось. В качестве примера можно привести «поместное войско» Московского княжества. Так, поместное войско (поместная конница), которое составляло ядро вооруженных сил Московского княжества XV–XVII вв., комплектовалось служилыми людьми, которые несли воинскую службу за получаемые в пользование поместья — земельные участки с проживающим на нем зависимым (безоружным) населением. Служилые люди в случае необходимости должны были явиться на службу, имея вооружение и снаряжение, состав которого был достаточно полно регламентирован, исходя из характеристик предоставленного ему поместья. Именно из поместной конницы Московского княжества в основном брало свое начало дворянство Российской империи, сословие впоследствии имеющее наиболее широкие права на владение, использование и ношение оружия.

Среди ограничений на применение оружия на территории Российской Федерации в конце Средневековья следует упомянуть гл. III Соборного уложения 1649 г., в которой были установлены ограничения обращения с оружием при царском дворе. Наказанию подлежало как применение оружия на царском дворе, а также и его извлечение из ножен. Вместе с тем запрет на ношение оружия на царском дворе отсутствовал.

Достаточно часто в качестве нормативно-правового акта, свидетельствующего о жесткой регламентации оборота оружия в Российской Федерации за несколько веков до настоящего времени, приводят Указ Его Императорского Величества Петра I от 14 февраля 1700 г. Стрелецкому приказу «О ношении остроконых ножей и о непродаже оных в рядах». Указ был адресован Стрелецкому приказу, который к 1700 году уже растерял значительную часть своих функций, по сути, в сфере его полномочий остались только стрелецкие части Московского гарнизона, а также благоустройство Москвы и крупнейших городов. Таким образом, Указ Императорского Величества мог распространяться только на крупные города, что на рубеже XVII–XVIII вв., исходя из соотношения численности городского и сельского населения, никак не могло считаться регулированием в масштабах страны, поскольку городское население в России в период правления Петра I составляло порядка 3% населения, а приме-

нительно к населению только крупных городов и того меньше.

Из текста Указа следует, что в Москве и других городах запрещалось людям носить остроконые ножи, поскольку многие люди при ссорах, драках и в состоянии алкогольного опьянения «друг друга режут до смерти». При этом, указывал Петр, «воры подобные ножи носят с собою специально для того чтобы убивать людей и обирать их трупы»⁹, в ножевом ряду запрещалось производство остроконых ножей.

Установление указанного запрета вызвало определенные проблемы с приготовлением пищи. С ножами, не имеющими острия, знакомы все цивилизованные люди, таких ножей достаточно много среди столовых наборов. При этом указанные ножи (столовый, закусочный, рыбный, десертный и т.д.) предназначены исключительно для разрезания уже приготовленной еды на тарелке. Функционал ножей, не имеющих острия, предназначенных для намазывания масла на хлеб и нарезания батончиков хлеба, большинство людей себе тоже легко представляет. Таким образом, ножи без острия, как правило, предназначены для нарезания уже готовых продуктов питания, которые подаются на стол. В свою очередь, приготовить на кухне мясо, дичь без ножа с острием достаточно затруднительно. Жителям Москвы в соответствии с Указом Петра I пришлось бы испытывать определенные неудобства, пытаясь разделять туши животных для употребления в пищу без остроконых ножей, которые были царем запрещены к продаже и производству в ножевом ряду. В связи с этим вспоминается русская пословица о том, что строгость законов в России компенсируется необязательностью их исполнения.

Во времена Петра I российское дворянство, как привилегированное сословие, сохранило право на ношение оружия, однако его ассортимент уменьшился до клинкового оружия, принятого на вооружении армии в качестве личного, «статусного» оружия офицеров, либо клинкового оружия, конструктивно схожего с офицерским. Таким образом, в соответствии с тенденциями, имевшими место в рассматриваемые исторические периоды в Западной Европе, символом российских офицеров и дворян стали шпаги, в некоторые времена и у различных социальных групп шпаги могли заменяться на сабли, шашки и кинжалы.

Отметим, что применение оружия для российского дворянства в некоторых случаях являлось обязательным, а уклонение от его применения могло привести к общественному порицанию, суду офицерской чести (для офицеров), а в некоторых случаях могло привести к уголовному преследованию дворянина, уклонившегося от применения оружия. К подобным случаям можно отнести уклонение от вызова на дуэль или уклонение от защиты общественных отношений от преступных посягательств.

Во второй половине XVIII в., исходя из соображений «статусности» оружия, как детали гардероба привилегированных классов, шпага в Российской империи была введена в парадную форму чиновников,

⁹ Шободоева А.В. История отечественного государства и права : хрестоматия. Иркутск, 2010. Т. 1. С. 82.

преподавателей университетов и студентов¹⁰. Наличие шпаги в парадной форме у данных категорий населения подчеркивало тот факт, что они являются привилегированным населением вне зависимости от принадлежности к дворянству.

Что касается прочих предметов и устройств, которые сейчас понимаются под термином оружие, то их производство, оборот и владение в отношении свободных людей на территории Российской империи никак не регламентировались. Изготовление, приобретение, владение оружия свободным подданным Российской империи, как правило, ограничивалось исключительно их желанием или нежеланием иметь оружие, а также наличием необходимых возможностей для его приобретения. Таким образом, житель Российской империи при наличии денег мог свободно купить даже артиллерийское орудие, соответствующим примером могут служить российские купеческие корабли XVII–XVIII вв., находящиеся в частной собственности и вооруженные артиллерией в целях самообороны и для подачи сигналов.

Иными словами, фактически до конца XIX в. ограничений на право владеть оружием для свободных подданных Российской империи фактически не существовало (кроме ограничения на ношение «статусного» оружия привилегированных классов).

Среди всего разнообразия оружия и конструктивно с ним сходным предметом, которым владело население Российской империи, следует отметить предметы, для производства которых не требовалось каких-либо специальных познаний либо специального оборудования и которым могли владеть крепостные крестьяне. К подобным вещам можно отнести различные предметы хозяйственно-бытового и сельскохозяйственного назначения, которые могли быть использованы в качестве оружия, либо подобные предметы, которые могли быть использованы в качестве оружия после небольших переделок (различные ножи, топоры, косы (переделанные косы), вилы и т.п.). Никакой последовательной борьбы государства с наличием у населения (в том числе у крепостных крестьян) подобных предметов не усматривается по причине объективной необходимости подобных предметов в хозяйственной деятельности на имевшемся уровне развития общества. Более того, на уровне общественного и правового развития Российской империи отсутствовала необходимость проработки термина «оружие» и разграничение предметов и устройств, являющихся оружием и различных конструктивно схожих с ними предметов. Борьба государства и помещиков с наличием у зависимого населения подобных предметов имела характер отдельных акций, и, как правило, они были связаны с крестьянскими восстаниями, при которых подобные предметы применялись крестьянами в качестве оружия. Представляется, что при борьбе с крестьянскими восстаниями помещиками и представителями государства неизбежно допускалась свобода правоприменения и при подавлении восстаний потребности в правовом определении термина оружия не возникала.

Таким образом, введение жестких правил оборота для свободных подданных Российской империи фак-

тически возникла в конце XIX — начале XX в., что было связано в первую очередь с революционными событиями 1905 года. До этого периода действовало либеральное регулирование данного института.

Литература

1. Антонов А.Г. К вопросу о характере общественной опасности преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов / А.Г. Антонов, В.В. Агильдин, Е.С. Витовская // *Всероссийский криминологический журнал*. 2017. Т. 11. № 1. С. 154–161.
2. Егорова Н.Э. Изъятие гражданского оружия как мера административного характера / Н.Э. Егорова, Н.Н. Таскаев // *Деятельность правоохранительных органов в современных условиях : материалы XIX Международной научно-практической конференции (г. Иркутск, 29-30 мая 2014 г.)* : сб. науч. ст. / гл. ред. С.А. Карнович. Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД России, 2014. С. 293–297.
3. Зухуров Б.Н. От криминального прошлого в прогрессивное будущее / Б.Н. Зухуров, В.А. Самсонов // *Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте изменения геополитической ситуации : материалы международной научно-практической конференции (г. Иркутск, 28 апреля 2017 г.)* : сб. науч. ст. / отв. ред. Л.В. Санина, Е.М. Якимова. Иркутск : Байкальский государственный университет, 2017. С. 61–67.
4. Кирьянова О.В. Эффективность деятельности органов государственной власти в реализации целей административных наказаний // *Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы* : сб. науч. тр. / отв. ред. Н.В. Кешикова. Иркутск : Байкальский государственный университет экономики и права, 2013. С. 92–97.
5. Костина Т.В. Носили ли профессора дореформенных университетов мундиры? / Т.В. Костина // *Парадигма*. 2018. № 28. С. 63–70.
6. Невский С.А. Особенности административно-правового регулирования оборота огнестрельного оружия в Российской империи в начале XX в. / С.А. Невский // *Административное право и процесс*. 2015. № 4. С. 42–48.
7. Чмара С.А. Пути формирования навыков правомерного применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции / С.А. Чмара // *Основные направления государственной политики России в сфере обеспечения национальной безопасности : материалы международной научно-практической конференции (г. Иркутск, 27 апреля 2018 г.)* : сб. науч. ст. / отв. ред. Е.М. Якимова. Иркутск : Байкальский государственный университет, 2018. С. 213–219.
8. Шободоева А.В. Государственная служба в Московской Руси XV–XVII вв. и особенности ее правового регулирования / А.В. Шободоева // *Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права)*. 2012. № 2. С. 51.
9. Шободоева А.В. История отечественного государства и права : хрестоматия / А.В. Шободоева. Иркутск, 2010. Т. 1. 158 с.

¹⁰ Костина Т.В. Носили ли профессора дореформенных университетов мундиры? // *Парадигма*. 2018. № 28. С. 64.

Миграционные отношения и пути их совершенствования на современном этапе

Прудников Анатолий Семенович,
*Заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12
E-mail: prudi1@rambler.ru*

Прудникова Татьяна Анатольевна,
*доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12
E-mail: prudi1@rambler.ru*

Данная статья посвящена обзору нормативных актов, регламентирующих миграционные отношения, и раскрывает пути совершенствования законодательства в сфере миграции.

Ключевые слова: законодательство, миграция, кодифицированный акт, совершенствование, консолидация, кодекс, концепция, миграционная политика.

Migration Relationships and Ways of Their Improvement on the Modern Stage

Prudnikov Anatoliy S.
*Honored Lawyer of the Russian Federation
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kikot Moscow University of the Ministry of
Internal Affairs of Russia
Doctor of Law, Professor*

Prudnikova Tatyana A.
*Associate Professor of the Department of Administrative Law
of the Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Doctor of Law*

This article is devoted to the review of normative acts regulating migration relations and reveals the ways to improve the legislation in the field of migration.

Keywords: legislation, migration, codified act, improvement, consolidation, code, concept, migration policy.

Как показывает изучение практики и юридической литературы, разрозненность норм законодательства в сфере миграции формирует в среде потенциальных мигрантов неопределенность в вопросах реализации своих иммиграционных отношений. На этом фоне объективно создаются предпосылки для эскалации коррупционных отношений, дискредитации органов государственной власти, ответственных за реализацию миграционной политики.

Учитывая современные тенденции в сфере миграции в Российскую Федерацию, Президентом Российской Федерации в качестве одних из первоочередных задач государственной миграционной политики были определены правовые механизмы, регулирующие и обеспечивающие:

«добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц,

которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России»¹.

Как отмечается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы от 31 октября 2018 г. (далее — Кон-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Российская газета. 2018. 1 ноября.

цепция) эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации. При этом совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагает прежде всего установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек.

В то же время работа над концепцией миграционного кодекса, а затем и соответствующим кодифицированным актом должна происходить не изолированно, а во взаимосвязи с динамично изменяющимися принимаемыми правовыми и организационными мерами, направленными на реализацию Указа Президента Российской Федерации². Такая работа представляет собой непрерывный, линейный, длящийся процесс, организованный и осуществляемый на основе оценки как существующих правовых реалий, так и изменяющихся потребностей нормативного правового регулирования в сфере миграции.

В этой связи представляется крайне важным формирование единого вектора, в рамках которого реализация мероприятий по Указу будет служить своего рода аналитическим подспорьем при подготовке Концепции миграционного кодекса. При таком подходе положения Концепции будут постоянно уточняться, конкретизироваться и наполняться государственно-правовым содержанием в зависимости от тех управленческих решений, которые будут предприниматься руководством государства в целях реализации Указа. Формирование правового материала Концепции миграционного кодекса будет происходить с учетом анализа возможных последствий и перспектив указанных управленческих решений, что, в свою очередь, позволит выявить потребность в принятии соответствующего кодифицированного акта.

Представляется, что в сложившихся условиях реализации миграционной политики Российской Федерации указанное требование об установлении соответствующих «простых, понятных для граждан и исполнимых правил» равнозначно относится как к принимаемому населению нашей страны (резидентам), так и к потенциальным иммигрантам, временно пребывающим (проживающим) иностранным гражданам.

Анализ этих и иных нормативных правовых актов показывает, что они в основном регулируют отношения, связанные с выездом в государство, осуществлением трудовой деятельности и транзитным проездом через территории государств. Консолидация правовых норм и укрупнение нормативных правовых актов, регулирующих миграционные отношения в нашем государстве, как и в будущем принятие единого нормативного правового акта, является не только реализация задач, поставленных Президентом Российской Федерации, но и решение очевидных проблем правового регулирования в рассматриваемой сфере, разработка которых во многом возможна только за счет систематизации действующего законодательного массива. При этом разработка нормативного правового акта в сфере миграции в формате кодекса не является пана-

цей от преодоления существующего положения дел. Возможна и на первом этапе совершенствования действующего законодательства.

Представляется, что в основу правового обеспечения миграционной системы должен быть положен единый кодифицированный акт, максимально доступный для комплексного восприятия иностранными гражданами и лицами без гражданства форм и способов миграции, прохождения иммиграционных процедур, а также ответственности за нарушение законодательства в сфере миграции. В едином кодифицированном акте должны быть закреплены как основополагающие принципы, так и приоритеты иммиграции в Российскую Федерацию, права, обязанности и полномочия субъектов миграционных отношений. Консолидация в одном нормативном правовом акте статусных, а также иных материальных норм «миграционного» права позволит упростить механизм их применения (использования) полномочными субъектами реализации иммиграционной политики.

Одним из принципиально важных вопросов, помимо совершенствования законодательства в сфере миграции, которые предполагается разрешить в процессе кодификации, является разделение материальных и процедурных норм, регулирующих миграционные отношения. Исключение процедурных норм из действующих законодательных актов в сфере миграции и перевод их в разряд подзаконных в формате нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, по нашему мнению, позволит в будущем быстро и эффективно осуществлять их коррекцию с учетом изменений иммиграционной ситуации в стране.

Очень важно отметить, что основной идеей Концепции, с учетом современных требований, должны быть инструменты правового регулирования в сфере миграции, в том числе порядок въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, меры противодействия незаконной миграции, правила осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации, правила пребывания обучающихся в Российской Федерации иностранных граждан, правила, способствующие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и другие отношения в рассматриваемой сфере.

На это прямо указывает Президент Российской Федерации, «что эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации, результативности мер противодействия коррупции при осуществлении государственного контроля (надзора) и предоставлении государственных услуг в сфере миграции, степени информированности иностранных и российских граждан о требованиях законодательства Российской Федерации и мерах ответственности за их нарушение»³.

Как показывает изучение практики, целью правового регулирования в случае разработки Миграционного кодекса будет являться: создание действенного механизма для решения задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны; обеспечение национальной безопасности государства, максимальной защищенности,

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

³ Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

комфортности и благополучия населения; содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе; защита национального рынка труда; поддержание межнационального и межрелигиозного мира.

Круг лиц, на который будет направлен законопроект, это:

- а) иностранные граждане:
 - беженцы;
 - соотечественники, проживающие за рубежом и желающие добровольно переселиться в Российскую Федерацию;
 - трудящиеся мигранты;
 - обучающие в Российской Федерации иностранные граждане и иные категории;
- б) лица без гражданства.

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации не содержит положений, касающихся вопросов репатриации, иммиграции в Российскую Федерацию, она также не использует термин «иммиграция» и не определяет иммиграцию в Российской Федерации в качестве исключительного права человека и гражданина.

Тем не менее в качестве одного из соответствующих прав, но с некой оговоркой Конституция Российской Федерации провозглашает право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства. По смыслу статьи 56 Конституции Российской Федерации оно может быть ограничено в законодательном порядке, «только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55).

Данное право непосредственно корреспондируется с потребностью человека совершать миграции, иммигрировать в Российскую Федерацию. Однако реализовать его могут только те граждане, которые законно находятся на территории Российской Федерации (ст. 27) и не ограничены в соответствующих правах на передвижение внутри страны.

Помимо возможных ограничений, предусмотренных статьей 56 Конституции Российской Федерации, часть 2 статьи 27 Конституции прямо указывает на ограничение права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан и лиц без гражданства, несмотря на то что они пользуются в Российской Федерации правами наравне с гражданами Российской Федерации (ст. 62).

По нашему мнению, к основным принципам правового регулирования будут относиться:

- а) приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории;
- б) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- в) недопустимость любых форм дискриминации;
- г) участие институтов гражданского общества в реализации миграционных отношений при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- д) соответствие норм национального права общепризнанным принципам нормам международного права;
- е) гармонизация интересов личности, общества и государства;
- ж) взаимодействие и координация деятельности федеральных органов государственной власти, орга-

нов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства;

- з) защита национального рынка труда;
- е) дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;
- и) учет особенностей регионального развития;
- к) открытость и доступность информации о миграционных отношениях;
- л) научная обоснованность принимаемых решений в сфере миграции.

Анализ и оценка состояния правового регулирования соответствующих миграционных отношений показывает, что, несмотря на принимаемые меры к реализации государственной миграционной политики в российском законодательстве, в сфере миграции приняты сотни нормативных правовых актов, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере.

Опосредованно вопросы миграции регулируются нормами федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 19.07.2018), от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 11.10.2018), от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 11.10.2018), от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (ред. от 23.07.2013), Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ред. от 30.12.2015), указов Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерации политического убежища», от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» и др.

Между тем указанные нормативные правовые акты не определяют правового механизма иммиграции и не содержат определений «иммигранта», «иммиграционные отношения» и других значимых правовых категорий в рассматриваемой сфере, что существенным образом влияет на системное развитие российского законодательства в сфере миграции.

Однако, несмотря на активное развитие миграционного законодательства, нельзя не отметить и ряд следующих существенных проблем, которые во многом препятствуют обеспечению системного подхода в этом развитии.

Постоянная трансформация миграционного законодательства осуществляется в основном в рамках имеющихся, не всегда адекватно соответствующих для данных целей по предмету регулирования правовых актов, что не в полной мере обеспечивает эффективность такого развития.

Например, основным нормативным актом, составляющим ядро миграционного законодательства, остается Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Рос-

сийской Федерации». Этот акт носит системообразующий характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию; он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему.

За время своего существования данный Федеральный закон претерпел изменения более восьмьюдесятью федеральными законами, причем в некоторые федеральные законы, вносящие в него изменения, в свою очередь, также по несколько раз вносились поправки, что, соответственно, увеличивает общее число изменений⁴.

На деле же статусные нормы в нем нередко перебегают с нормами процедурного характера, например с нормами, касающимися порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности, порядка въезда в Российскую Федерацию для отдельных категорий иностранных граждан и их выезда за пределы территории Российского государства, порядка получения разного рода разрешительных (разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на занятие трудовой деятельностью и т.д.) и иных документов в России. Им регламентируются ограничения на въезд и проживание, ответственность, особенности трудовой деятельности иностранных граждан и другие вопросы. Таким образом, помимо собственно материальных норм, в Законе наличествует значительное количество процедурных норм, не характерных для статусного закона.

Кроме того, в названном Федеральном законе достаточно много норм, касающихся определения прав иностранных работников, порядка и условий заключения трудовых и гражданско-правовых договоров с иностранными работниками, высококвалифицированными специалистами. Однако это отнюдь не предмет регулирования данного Закона.

Много пробелов остается на законодательном уровне и в определении понятийного аппарата — трудовая, временная, краткосрочная, долгосрочная, образовательная (учебная), незаконная, сезонная трудовая; определение организованного привлечения иностранной рабочей силы, квотирования привлечения иностранной рабочей силы и др.

Поэтому в отсутствии комплексного подхода к законодательному регулированию иммиграционных отношений и, как следствие, правовому обеспечению миграционной политики Российской Федерации наблюдается в зависимости от экстренности обстоятельств внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты в сфере миграции.

По нашему мнению, социально-экономические, политические, юридические и иные последствия при реализации будущего закона могут состоять в том, что принятие Миграционного кодекса будет способствовать совершенствованию правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, въезд в Рос-

сийскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, созданию условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, созданию благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, созданию условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны, дальнейшему развитию механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений законодательства в сфере миграции.

Исходя из вышеизложенного, можно предложить примерную структуру и содержание проекта Миграционного кодекса Российской Федерации.

Раздел I. Общие положения, который включает основы миграционного законодательства и иммиграционные отношения.

Раздел II. Иммиграция, который включает: въезд в Российскую Федерацию и временное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства; проживание в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; трудовую деятельность иностранных граждан в Российской Федерации; образовательную иммиграцию в Российскую Федерацию; иммиграцию (реиммиграцию) в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; социальную адаптацию и интеграцию иммигрантов в Российской Федерации.

Раздел III. Иммиграционная деятельность, который включает: федеральный государственный контроль (надзор) в сфере иммиграции; государственное содействие в сфере иммиграции; меры принуждения, применяемые за нарушение миграционного законодательства.

В заключение следует отметить, что совершенствование законодательства в сфере миграционных отношений, в частности, принятие в будущем Миграционного кодекса не повлечет за собой каких-либо социально-экономических, политических и иных последствий. Оно будет направлено на оптимизацию отношений в сфере миграции, установлению простых, понятных для субъектов миграционных отношений правил в соответствии с принципами демократического правового государства, установленными Конституцией Российской Федерации.

Однако до его принятия необходимо провести инвентаризацию всего законодательства в сфере миграционных отношений с последовательной его систематизацией с целью исключения дублирования, противоречия, пробелов в правовом регулировании и реализовать задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в Концепции государственной миграционной политики на период 2019–2025 годы⁵.

Литература

1. Андриченко Л.В. О концептуальном подходе к систематизации норм миграционного законодательства, регулирующих общественные отношения в сфере иммиграции / Л.В. Андриченко // Институты конституционного права / А.Е. Постников [и др.] ; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М. : НИЦ ИНФРА-М, 2017. 496 с.

⁴ См.: Андриченко Л.В. О концептуальном подходе к систематизации норм миграционного законодательства, регулирующих общественные отношения в сфере иммиграции // Институты конституционного права / А.Е. Постников [и др.] ; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М. : НИЦ ИНФРА-М, 2017.

⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

2. Прудников А.С. Конституционное право России : учебник для студентов вузов / А.С. Прудников [и др.] ; под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 615 с.
 3. Прудникова Т.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран : учебное пособие для студентов / Т.А. Прудникова, С.А. Егоров, С.А. Акимова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 133 с.
-

Анализ законопроекта о внесении изменений в КАС РФ, касающихся порядка рассмотрения заявлений прокурора о признании запрещенной информации, распространяемой посредством сети «Интернет»

Бывальцева Светлана Геннадьевна,
*доцент кафедры прокурорской деятельности
Уральского государственного юридического университета,
кандидат юридических наук, доцент
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21
E-mail: russianeng@mail.ru;*

Макарова Наталья Григорьевна,
*помощник Серовского городского прокурора Свердловской области
624992, Свердловская область, г. Серов, ул. Льва Толстого, д. 14
E-mail: makarova70@inbox.ru*

В статье авторы анализируют законопроект о дополнении КАС РФ главой, посвященной порядку рассмотрения дел по заявлениям прокурора о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Проанализированы спорные аспекты законопроекта, которые могут повлечь за собой проблемы правоприменительной практики, а также судебная практика разрешения подобных дел, в том числе с точки зрения порядка участия прокурора, и их правовая природа в свете рассмотрения дел в административном порядке. Предложено решение вопроса о порядке рассмотрения указанной категории дел.

Ключевые слова: прокурор, информация, распространяемая в сети «Интернет», административное судопроизводство, особое производство.

An Analysis of the Bill on Introduction of Amendments to the Administrative Procedure Code of the Russian Federation Concerning the Procedure for Review of Prosecutor's Claims for Acknowledging Prohibited the Information Distributed in the Internet

Byvaltseva Svetlana G.
*Associate Professor of the Department of Prosecutorial Activities of the Ural State Law University
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

Makarova Natalya G.
Assistant to the Serov Town Prosecutor of the Sverdlovsk Region

In the article the authors analyze the draft law on the addition of the CAP of the RF chapter on the procedure for considering cases on applications of the prosecutor on the recognition of information disseminated through the Internet, information that is prohibited in the Russian Federation. The controversial aspects of the bill have been analyzed, which may entail problems of law enforcement practice, as well as judicial practice of resolving such cases, including from the point of view of the order of participation of the prosecutor, and their legal nature in the light of administrative proceedings. The decision of a question on an order of consideration of the specified category of affairs is offered.

Keywords: public prosecutor, information disseminated through the Internet, administrative legal proceedings, special proceedings.

Статьей 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон об информации) предусмотрено, что в целях ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, создается единая автоматизированная информационная система «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено (далее — Реестр).

Одним из оснований для включения в Реестр сведений, указанных в ч. 2 названной статьи, является вступившее в законную силу решение суда о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. С заявлением в суд о признании информации запрещенной вправе обратиться прокурор, выявивший в ходе мониторинга сайтов сети «Интернет» сайты, на которых размещена запрещенная информация.

Однако порядок рассмотрения дел о признании информации запрещенной не урегулирован процессуальным законодательством, это на практике привело к тому, что суды, не имея единого мнения по вопросу, должны ли эти дела рассматриваться в административном порядке или согласно нормам гражданского процессуального законодательства, а также по вопросу о том, есть или нет в данном случае спор о праве, в большинстве случаев отказывали в принятии заявлений прокурора¹.

Не стал исключением и Верховный суд РФ, который, например, в своем определении от 09.07.2015 № 51-КГПР15-7 отмечал, что рассмотрение данной категории дел возможно в порядке особого производства по ГПК РФ, но уже в конце марта 2018 г. в обзоре практики от 28.03.2018² указал, что решения, являющиеся основаниями для ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержащим информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей, распространение которой в Российской Федерации запрещено, должны приниматься судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства в рамках осуществления обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных административных властных требований к гражданам и организациям (ч. 3 ст. 1 КАС РФ).

Решение вопроса было предложено в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 03.10.2017 № 30, которым в Государственную Думу ФС РФ внесен законопроект; в соответствии с ним предложено рассматривать заявления о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети, запрещенной к распространению в поряд-

ке административного судопроизводства, в связи с чем включить в КАС РФ отдельную главу, регулируемую порядок рассмотрения таких заявлений. Однако отнесение данной категории дел к делам, разрешаемым в порядке административного судопроизводства, вызывает сомнения.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном КАС РФ, суды рассматривают дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

На практике часть судей отказывали в принятии заявлений прокурора, поданных в порядке гражданского судопроизводства, мотивируя это тем, что заявления прокурора о признании информации запрещенной должны рассматриваться в соответствии с КАС РФ, поскольку заявленные требования вытекают из публичных правоотношений³. Рассматриваемым же законопроектом предлагается включить дела о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети, запрещенной к распространению, в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, закрепляющую перечень дел, связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Рассмотрим природу дел по заявлениям прокурора о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», запрещенной.

1. Очевидно, что данные дела нельзя отнести к делам, вытекающим из публичных правоотношений, поскольку «дела публично-правовой природы отличаются наличием у них двух обязательных признаков: во-первых, в качестве одной из сторон такого правоотношения всегда выступает публичный субъект; во-вторых, в правоотношении такого рода этот публичный субъект реализует свои властные полномочия»⁴. Эта идея подтверждается положениями ч. 4 ст. 4 КАС РФ, которая закрепляет за иностранными гражданами, апатридами и международными организациями (далее также — иностранные лица) право на судебную защиту своих прав в сфере административных и иных публичных правоотношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой. Таким образом, наличие этого аспекта подразумевается для отношений, регулируемых КАС РФ.

В данном же случае на этапе обращения прокурора с заявлением в суд публичный субъект в правоотношении не участвует, участниками являются лицо, разместившее в сети Интернет запрещенную информацию, и неопределенный круг лиц, обладающих правом получения этой информации (которое будет прекращено в случае принятия соответствующего решения суда и последующих действий компетентного органа). И уж тем более тут отсутствуют отношения власти и подчинения. Ряд судов, относящих дела о признании информации, размещенной в сети Интернет, запрещенной, ошибочно относят эту категорию дел к публичным на том основании, что последствием принятия такого решения

¹ См., например, апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 19.11.2015 по делу № 33-2825/2015; определение судьи Асбестовского городского суда Свердловской области от 17.07.2017; апелляционное определение Свердловского областного суда от 14.09.2017 по делу № 33-15481/2017 и др.

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018 // URL: <http://www.vsrfr.ru/documeNets/practice/26591> (дата обращения: 25.11.2018).

³ См., например, Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда по делу № 33-3420/2018 от 21.02.2018.

⁴ Михайлова Е.В. Подведомственность гражданских дел // Мировой судья. 2017. № 3. С. 36—40.

является обязанностью государственного органа включить сайт в Реестр.

2. Анализируя возможность отнесения данных дел к делам, закрепленным в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, можно отметить, что исследователи обозначают эту категорию дел как «судебное санкционирование» и характеризуют ее как «правоприменительную деятельность по принятию в судебном заседании решений, содержащих санкцию суда на реализацию **отдельных административных властных требований** к физическим лицам и организациям, предполагающих ограничение их прав и законных интересов»⁵. Вместе с тем справедливо отмечено, что возникновение спорных ситуаций, лежащих в основе административных дел, указанных в ч. 3 ст. 1 КАС РФ, обусловлено, с одной стороны, нежеланием граждан и организаций добровольно исполнять административные требования, которые в той или иной степени могут привести к ограничению их правового статуса. С другой стороны, спорный характер этих ситуаций проистекает из того, что орган публичной власти не наделен законом правом самостоятельно без санкции суда преодолеть несогласие гражданина или организации исполнять административные требования и принудить к их исполнению (например, приостановить деятельность политической партии, осуществить принудительную госпитализацию в психиатрическое учреждение, поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в спецучреждение и др.)⁶. Также отмечается, что по своей сути все административные дела, разрешаемые посредством судебного санкционирования, связаны с отсутствием у административного органа в данной ситуации «привилегии предварительного исполнения»⁷.

Эти положения справедливы для категорий дел, уже включенных в перечень дел, закрепленный в ч. 3 ст. 1 КАС РФ. Так, например п. 2 ч. 3 ст. 1 КАС РФ закрепляет в перечне дел по осуществлению судебного контроля дела о прекращении деятельности средств массовой информации. В свою очередь, Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» в ч. 1 ст. 16 устанавливает, что только по решению учредителя либо суда (в порядке КАС РФ по иску регистрирующего органа) может быть прекращена или приостановлена деятельность средства массовой информации. То же самое можно сказать о делах о судебном контроле за принудительной госпитализацией гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях (п. 6 ч. 3 ст. 1 КАС РФ). В силу Закона о психиатрической помощи эти принудительные меры применяются только по решению суда в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами, совершивших общественно опасные деяния, по основаниям и в порядке, установленным УК РФ и УПК РФ⁸.

Аналогичный порядок предусмотрен для других дел, включенных в перечень, установленный ч. 3 ст. 1 КАС РФ, исходя из чего мы можем заключить, что для

данной категории дел действительно характерно отсутствие у административного органа «привилегии предварительного исполнения», а основанием принудительного исполнения является решение суда, в то время как для анализируемой нами категории дел предусмотрено и иное, помимо решения суда, основание для включения в Реестр сайтов и адресов, содержащих запрещенную к распространению информацию — это решения уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, принятые в соответствии с их компетенцией; и даже, напротив, в случае обнаружения в сети «Интернет» информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, именно федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи (далее — Роскомнадзор), принимает меры по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию (по обращению Генерального прокурора и его заместителей). Исходя из этого, отнесение дел, возбуждаемых по заявлению прокурора о запрете информации, размещенной в сети «Интернет», к делам, разрешаемым в порядке ч. 3 ст. 1 КАС РФ, представляется необоснованным.

Кроме того, очевидно, что данный порядок является более неблагоприятным, по сравнению, например, с особым порядком гражданского судопроизводства, в соответствии с которым ранее большая часть судов рассматривала дела по заявлению прокурора о признании информации запрещенной.

Так, пункт 5 будущей ст. 265.3 КАС РФ предусматривает, что судья оставляет заявление без рассмотрения, если административным истцом не соблюден предусмотренный законом досудебный порядок признания информации, размещенной в сети «Интернет», запрещенной к распространению. В настоящее время обязательный досудебный порядок для прокурора законом не предусмотрен — в соответствии со ст. 15.1 Закона об информации основанием для включения информации в Реестр является **либо** решение уполномоченного федерального органа исполнительной власти, **либо** решение суда.

Очевидно, что в перспективе такой порядок может быть законодательно закреплен; но даже само наличие этого положения уже приведет к отказам со стороны судей в принятии заявлений прокурора по причине несоблюдения досудебного порядка (даже сейчас ряд судей на практике пытается отказать в принятии заявления, мотивируя это тем, что прокурор должен сначала обратиться в соответствующий орган) и, соответственно, к затягиванию в принятии решения о признании информации запрещенной. Так, заявление прокурора о признании информации запрещенной было оставлено без рассмотрения в связи с тем, что прокурором не соблюден досудебный порядок урегулирования спора⁹. Вместе с тем правилами создания, формирования и ведения Реестра (далее — Правила), утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2012 № 1101, установлено, что основаниями для включения в единый реестр являются решения уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и вступившие в законную силу решения

⁵ Зеленцов А.Б. Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 59.

⁶ Ярков В.В. Подведомственность дел административного судопроизводства (на примере КАС РФ) // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 25–31.

⁷ Там же.

⁸ Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. С. 1913.

⁹ Определение судьи Серовского районного суда Свердловской области от 12.12.2017 по делу № 2а-1730/2017.

суда о признании информации запрещенной к распространению на территории Российской Федерации.

К затягиванию принятия решения приведут и другие положения законопроекта. Так, например, при рассмотрении дела в административном порядке, в соответствии со ст. 126 КАС РФ, прокурор должен будет прилагать к заявлению документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов. Соответственно, он должен будет выявить лиц, участвующих в деле, уведомить их в установленном законом порядке, дожидаясь подтверждений об уведомлении и предоставить их в суд, в противном случае заявление будет оставлено без движения.

Очевидно, что рассмотрение дел в порядке административного судопроизводства уже сейчас вызывает больше вопросов, чем ответов. Так, при рассмотрении заявлений о признании информации, размещенной в Интернете, запрещенной по правилам особого производства ГПК РФ в силу ст. 266 ГПК РФ заявления подавались в суд по месту жительства (нахождения) заявителя (прокурора). Подсудность по правилам действующего КАС РФ не так очевидна по причине сложности определения ответчика и ввиду того, что при отсутствии обязательного досудебного порядка Роскомнадзора не может быть ответчиком по любому делу. Что касается проекта ч. 2 ст. 265.1 КАС РФ, то в ней указано, что административное исковое заявление о признании информации запрещенной подается в районный суд по месту нахождения административного истца или по месту нахождения (месту жительства) административного ответчика.

Вместе с тем Верховным Судом РФ было дано разъяснение по делам о признании запрещенной к распространению информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, в котором указано, что административным ответчиком по такому делу будет Роскомнадзор. Следовательно, административное исковое заявление должно подаваться в районный суд по месту нахождения Роскомнадзора или его территориального органа (ст. 19, 22 КАС РФ)¹⁰.

Это может показаться странным, поскольку в соответствии с ч. 4 ст. 38 КАС РФ под административным ответчиком понимается «лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд». Очевидно, что в данном случае Роскомнадзор не может быть административным ответчиком в рамках КАС РФ по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, так как эти дела к таковым не относятся (что уже было проанализировано ранее). Второй критерий вообще размыт и позволяет трактовать его весьма произвольно, вероятно, как раз для таких случаев, поскольку в данной ситуации найти лицо, действия которого послужили поводом для подачи административного искового заявления, проблематично, соответственно, привлекается лицо, которое вносит ресурс в Реестр. Но в таком случае как раз логично было бы введение обязательного досудебного порядка признания

информации, размещенной в сети «Интернет», запрещенной к распространению, и в случае отказа компетентного органа в добровольном удовлетворении требований — обращение в суд, хотя это, в свою очередь, приведет к затягиванию рассмотрения дела и дополнительной нагрузке на прокурорских работников.

Очевидно, что рекомендации Верховного Суда РФ, данные в обзоре судебной практики от 28 марта 2018 г., будут распространены на другие дела о признании информации запрещенной, а поскольку отделения Роскомнадзора РФ действуют по одному в каждом субъекте РФ, все заявления прокуроров соответствующего субъекта будут подаваться в один и тот же суд, что, в свою очередь, приведет к перегруженности судов.

Каждый из этих факторов, а тем более все в совокупности, приведет к затягиванию рассмотрения заявления прокурора о признании информации, размещенной в сети «Интернет», запрещенной к распространению. Учитывая специфику этой информации и большую вероятность причинения вреда законным интересам граждан, такое законодательное регулирование порядка рассмотрения заявлений прокурора не может быть признано оправданным. При этом применение особого порядка гражданского судопроизводства, предусмотренного для дел об установлении фактов, имеющих юридическое значение, в таких случаях позволяло достичь хороших результатов, поскольку процедура не предусматривала обязательного предварительного уведомления лиц, участвующих в деле, а суду достаточно было установить факт того, что информация является запрещенной к распространению в Российской Федерации, что обеспечивало максимально оперативное прекращение доступа к ней. Примечательно, что ранее Верховный Суд также указывал на возможность рассмотрения дел о признании запрещенной информации, размещенной в сети «Интернет» в порядке особого производства, отмечая, что в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 262 ГПК РФ суд рассматривает дела в порядке особого производства, в том числе об установлении юридически значимых фактов; по делам о признании информации запрещенной таким фактом является сам факт распространения в сети «Интернет» запрещенной информации. Установление этого обстоятельства является достаточным основанием для признания данной информации, распространенной в сети «Интернет», запрещенной¹¹.

Подобная позиция высказывалась в научной литературе в отношении дел о признании информационных материалов экстремистскими, которые тоже рассматриваемым законопроектом отнесены к делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства. Отмечалось, в частности, что в заявлении о признании материала экстремистским прокурором ставится вопрос об установлении правового состояния информационного материала, которое в дальнейшем может иметь юридическое значение и правовые последствия, в связи с чем такое заявление необходимо рассматривать по правилам главы 28 ГПК РФ в рамках особого производства по делам об установлении юридического факта¹². С этими выводами можно

¹⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018 // URL: <http://www.vsr.ru/documents/practice/26591> (дата обращения: 25.11.2018).

¹¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2015 № 51-КГП15-7 // URL: http://www.vsr.ru/stor_pdf.php?id=1343638 (дата обращения: 28.11.2018).

¹² Шкобенева Г.В. Практика рассмотрения гражданских дел о признании информационных материалов экстремистскими: процессуальные особенности // Судья. 2015. № 4. С. 54–56.

согласиться, так как признание информационных материалов запрещенными к распространению означает констатацию того факта, что они нарушают запреты, установленные законодательством, и эта процедура эффективно осуществлялась в особом порядке гражданского судопроизводства. Для преодоления возникших разногласий в судебной практике достаточно было бы дополнить перечень дел, разрешаемых в порядке особого судопроизводства делами, рассматриваемыми по заявлению прокурора о признании запрещенной информации, распространяемой посредством сети «Интернет».

Если все же законодатель пойдет по пути рассмотрения этой категории дел по правилам административного судопроизводства, то очевидна необходимость выделения для этой и других подобных категорий дел раздела «Особое производство» с закреплением отдельного порядка судопроизводства для каждой из этих категорий, где, в частности, для рассматриваемой кате-

гории дел следовало бы предусмотреть подсудность по выбору истца.

Литература

1. Зеленцов А.Б. Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 57–64.
2. Михайлова Е.В. Подведомственность гражданских дел / Е.В. Михайлова // Мировой судья. 2017. № 3. С. 36–40.
3. Шкобенева Г.В. Практика рассмотрения гражданских дел о признании информационных материалов экстремистскими: процессуальные особенности / Г.В. Шкобенева // Судья. 2015. № 4. С. 54–56.
4. Ярков В.В. Подведомственность дел административного судопроизводства (на примере КАС РФ) / В.В. Ярков // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 25–31.

Общественная нравственность как родовой признак мелкого хулиганства

Зорькин Виталий Евгеньевич,

*старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности
Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, капитан полиции
355000, г. Ставрополь, пр-т Кулакова, д. 43*

В статье автор рассматривает влияние нравственного развития общества на общую и частную превенцию административных правонарушений, в частности мелкого хулиганства. Кроме того, предлагаются приоритетные направления по оптимизации действующего административного законодательства.

Ключевые слова: общественная нравственность, общественный порядок, мелкое хулиганство, административная ответственность.

Public Morality as a Generic Feature of Petty Hooliganism

Zorkin Vitaliy E.

*Senior Lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activities
of the Stavropol Branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Candidate of Legal Sciences, Police Captain*

In the article the author considers the influence of the moral development of society on the general and particular prevention of administrative offenses, in particular petty hooliganism. In addition, priority directions are proposed to optimize the current administrative legislation.

Keywords: public morality, public order, petty hooliganism, administrative responsibility.

Человек не способен по своей природе существовать вне общества. Не случайно в качестве основы складывающихся в государстве различных общественных отношений должны выступать определенные правила поведения людей. Существует две формы выражения таких правил: писаные — именуемые законом и, следовательно, обязательные для всего общества и не писаные — основанные на обычаях, традициях, моральных и этических нормах и, как следствие, не обладающие обязательностью, а их соблюдение является делом чести и совести каждого конкретного человека.

Великий русский поэт Александр Сергеевич Пушкин говорил, что «неуважение к предкам есть первый признак дикости и безнравственности. Гордиться славою своих предков не только можно, но и должно, не уважать оной есть постыдное малодушие». Однако в современной России нравственное воспитание является одним из проблемных направлений государственно-го и общественного развития. Причем это актуально не только по отношению к подрастающему поколению, но также и по отношению к людям старшего возраста. Так, по результатам проводимых социологических ис-

следований, по разным данным, от 55 до 60% граждан России по-прежнему считают, что правила нравственности являются неизменными. При этом большинство респондентов это люди старше тридцати пяти лет.

Таким образом, актуальным видится не только определение сущности нравственных категорий, их содержания, но и рассмотрение вопросов ответственности за противоправные деяния, посягающие на общественную нравственность. В результате исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения, было установлено, что к безнравственным действиям «россияне относят такие проявления, как наркомания, вопросы плохого воспитания детей, жестокого обращения с животными, злоупотребления алкогольными напитками, хамства, грубости, нецензурной брани и проституции»¹.

Кроме того, согласно опросу, проведенному агентством Левада-Центр, установлено, что неприемлемо с точки зрения морали злоупотребление алкоголем, курение марихуаны, азартные игры, уклонение от уплаты налогов, супружеская измена, многоженство, секс вне брака, аборт, получение и дача взятки².

Российское административное законодательство к административным правонарушениям, посягающим на общественную нравственность, относит только два состава, зафиксированных в главе шестой КоАП РФ: «занятие проституцией» и «получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией». При этом, по мнению законодателя, такие аспекты нравственности, как воспитание детей, распитие алкогольной или спиртосодержащей продукции в общественном месте, появление в общественном месте в состоянии опьянения, нецензурная брань в общественных местах, наркомания, посягают на права граждан либо здоровье населения, либо общественный порядок и никак не связаны с нравственностью. Что касается хамства, грубости, неуважительного отношения к старшим, то эти категории вообще не образуют состава правонарушения.

Такой подход представляется не вполне обоснованным, поскольку стабильность государственного развития определяется уровнем поддержания и соблюдения в нем правил человеческого общежития. Человеческое общество непременно падет, если в нем рушатся правила нравственности, поскольку, как верно отмечено В. Гюго, «величие народа не измеряется его численностью, как величие человека не измеряется его ростом; единственной мерой служит его умственное развитие и его нравственный уровень»³.

В соответствии с марксистским учением о нравственности, познание человеком природы бытия осуществляется исходя из его внешнего окружения. Поэтому необходимо создавать окружение с истин-

но человеческими ценностями, где интерес одного человека совпадал бы с интересами всего человечества⁴.

С другой стороны, что делать, когда предоставленная государством возможность проявления своих личных свойств реализуется гражданами путем совершения деяний, прямо не запрещенных законом, но при этом являющихся безнравственными либо неприемлемыми в данной социальной группе или на данной территории.

Анализ показателей различных социологических исследований и статистических данных свидетельствует о том, что в России наблюдается ценностный и нравственный кризис. А в качестве последнего оплота остается семья⁵, поскольку традиционно именно она является главным институтом воспитания. Важность семьи обусловлена тем, что она является сильнейшим воспитательным институтом, влияющим на становление и развитие личности, следовательно, она может выступать как в качестве положительного, так и в качестве отрицательного фактора воспитания. Таким образом, семья — это особая социальная группа, играющая в воспитании личности важнейшую роль, поскольку, наблюдая за родителями, ребенок получает свой первый жизненный опыт и учится себя вести в различных жизненных ситуациях. При этом именно семья может оказывать самой неблагоприятной средой для формирования должного нравственного воспитания.

Так, например, использование нецензурной лексики сегодня широко распространено в России, поскольку, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, ее использует более 60% граждан, а 42% россиян сталкиваются с нецензурной бранью в своем близком окружении⁶ и далеко не всегда это общественное место. При этом около 80% граждан России считают, что использовать матерные выражения в обществе недопустимо⁷.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за мелкое хулиганство (статья 20.1). Безусловно, данное деяние справедливо относится к категории опасных социальных явлений. Это обусловлено различными факторами, такими как повсеместная распространенность и многообразие форм его реализации. Кроме того, лица, склонные к совершению мелкого хулиганства, негативно влияют на качество жизни законопослушных граждан, нарушают нормальный уклад жизни, причиняют имущественный ущерб. Следовательно, мелкое хулиганство является антисоциальным явлением, вызывающим осуждение и негодование в обществе, поскольку его совершение отражается на росте нигилистического отношения к нормам морали и права.

Свобода — это состояние, при котором может происходить высвобождение различных качеств человека: как лучших, так и худших. Следовательно, необходимо

¹ Сулакшин С.С. Нравственность российского общества и факторы влияния (интернет, телевидение) // Политика и Общество. 2014. № 9. С. 1065–1081.

² Там же.

³ В. Гюго. Собрание сочинений в 15 томах / пер. с франц. А. Кулишер. Т. 15. Речи на Конгрессе Мира в Париже (1849). Речь при открытии Конгресса, 21 августа 1849 года. М.: ГИХЛ, 1956. URL: https://ru.wikiquote.org/wiki/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%9C%D0%B0%D1%80%D0%B8_%D0%93%D1%8E%D0%B3%D0%BE (дата обращения 07.02.2019)

⁴ ФЭБ: Плеханов. Карл Маркс и Лев Толстой. 1952 (текст). URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C#cite-ref-11> (дата обращения: 07.02.2019)

⁵ Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Высшие ценности Российского государства. М.: Научный эксперт, 2012. С. 232.

⁶ Владыкина Т. Мат за 200 евро // Российская газета. 2012. № 5917 (244).

⁷ Нравственность современного российского общества: психологический анализ / отв. ред. А.Л. Журавлев, А.В. Юревич. М.: Издательство «Институт психологии РАН», 2012. 413 с.

установление соответствующих ограничений на высвобождение худшего.

Другими словами, культура уживчивости, терпимости и уважения воспринимается как нечто устаревшее, чужое. А алкоголизм, наркомания, проституция и другие явления, получающие в современном обществе пугающие масштабы, воспринимаются толерантно, привычно, а не как нечто выходящее за рамки, то есть как нормы нашей жизни. Как верно отметил О.Т. Богомолов, чем чаще люди сталкиваются с такими явлениями, как беззаконие и произвол, тем более у них утрачивается острота реакции на них, вырабатывается безразличие к происходящему. Другими словами, в обществе формируется терпимость к злу, смирение перед ним, что приводит к его реализации в более жестких формах.

Несмотря на то что в последнее время наметилась положительная динамика в вопросах нравственности, наше общество все еще «травмировано хаосом», и его главная проблема заключается в том, что отсутствует должный внутренний (нравственный) контроль, при этом наблюдается процесс разрушения системы моральных ценностей и их разобщенности друг с другом. И до тех пор, пока нравственные нормы и принципы не станут частью общей культуры, необходимо использовать государственное принуждение, законодательно закрепляя правила реализации индивидуальных и общественных форм человеческих отношений, основанные на различении добра и зла.

Таким образом, приоритетным направлением правового регулирования в России должно стать формирование правильного, а не искаженного понимания свободы, посредством ее разумных ограничений, вживленных в менталитет граждан с целью прекратить аномию в России, развивающуюся в условиях дефицита нравственных регуляторов посредством их экстернализации, путем придания моральным нормам статуса законов.

Безусловно, далеко не все виды общественных отношений должны регулироваться государством, однако, как показывает статистика, есть наиболее болезненные места, в силу их особой значимости. Так, по данным ГУ МВД по Ставропольскому краю, подразделениями Управления организации охраны общественного порядка по Ставропольскому краю за 7 месяцев 2017 года зарегистрировано 66 184 административных правонарушения, из которых 17 600, то есть 26,6%, это мелкое хулиганство. В 2018 году за аналогичный период зарегистрировано 62 943 административных правонарушения, из которых по мелкому хулиганству составлено 17 017 протоколов, что составило 27% от общего количества.

Таким образом, несмотря на положительную динамику по снижению общего количества правонарушений в Ставропольском крае, все же каждое четвертое административное правонарушение — это мелкое хулиганство.

Закон обязывает сотрудников полиции не только пресекать совершаемые противоправные посягательства, но также и выявлять причины и условия, способствующие их совершению. При этом факт совершения лицом мелкого хулиганства сегодня воспринимается как нарушение общественного порядка. Но ведь это лишь следствие! Возникает вопрос: а в чем же причина такого поведения?

Возможно, причина кроется в извращенном представлении о нравственности в современном обществе.

Таким образом, объектом мелкого хулиганства прежде всего должна быть общественная нравственность, а уж потом общественный порядок.

Между тем вне правового поля остаются многие деяния, которые формально не образуют состав правонарушения, но осуждаются обществом и государством, признаются безнравственными. Так, в последнее время в средствах массовой информации все чаще появляются репортажи о привлечении к административной ответственности граждан за совершение мелкого хулиганства, выразившегося в совершении таких действий, как секс в общественном месте⁸, движение на транспортном средстве по тротуару или газону и других деяний, формально не отраженных в объективной стороне статьи 20.1 КоАП РФ. Отдельно следует отметить такие действия, как нарушение порядка в общественных местах, которые не связаны с нарушением общественного порядка. Например, мусор в подезде или в парке во время «посиделок» группы граждан, хамство, пренебрежительное отношение к старшим, эксгибиционизм, а также действия сексуального характера, совершаемые в общественных местах, которые можно охарактеризовать как «моральная деградация» современного российского общества или, используя известное выражение Э. Гидденса, «испарение морали»⁹. Следует также отметить, что любые неправомерные деяния влияют на снижение качества жизни граждан, негативно отражаются на нравственных аспектах развития человека и общества, что вызывает чувство незащищенности.

На основании изложенного представляется необходимым изменить конструкцию отдельных составов административных правонарушений и прежде всего мелкого хулиганства.

Еще одной проблемой является отсутствие дифференцированного подхода к назначению наказания. Нынешняя редакция предусматривает только два вида административной ответственности за мелкое хулиганство, в том числе и сопряженного с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка: штраф и административный арест. Полагаем, что подобный подход законодателя не позволяет в полной мере реализовать цели общей и частной превенции. Это связано с тем, что некоторые правонарушители не имеют материальной возможности исполнить назначенное наказание в виде административного штрафа, а административный арест многими из них воспринимается не как кара, а как благо (трехразовое питание, место для ночлега и т.д.). В этой связи необходимо применять и другие виды наказания, предусмотренные действующим законодательством, такие как обязательные работы, конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также лишение специального права.

Таким образом, названные обстоятельства позволяют сделать вывод о необходимости существенной корректировки конструкции статьи 20.1 и главы 20 КоАП РФ. В частности, предлагается: во-первых, гла-

⁸ Дорогомиловский районный суд. Дело № 05-0930/2017. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/dorogomilovskij/services/cases/admin/details/a150a303-6244-4ff0-b905-87fdaba52adc?sessionRangeDateFrom=11.09.2017&sessionRangeDateTo=30.09.2017&formType=fullForm> (дата обращения: 07.02.2019)

⁹ Нравственность современного российского общества: психологический анализ / отв. ред. А.Л. Журавлев, А.В. Юревич. М. : Издательство «Институт психологии РАН», 2012. 413 с.

ву 20 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Административные правонарушения, посягающие на общественную нравственность, общественный порядок и общественную безопасность».

Во-вторых, статью 20.1 изложить в следующей редакции:

1. Мелкое хулиганство, то есть совершение деяний, выражающих явное неуважение к личности и (или) обществу, сопровождающихся нецензурной бранью, оскорбительным приставанием к гражданам или иными действиями, направленными на нарушение порядка в общественных и иных местах пребывания граждан, —

наказывается предупреждением или влечет наложение административного штрафа в размере от пяти-сот до одной тысячи рублей или обязательные работы на срок до 40 часов.

2. Те же действия, сопряженные с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка, —

влечут наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей или обязательные работы на срок до 80 часов.

3. Нарушение общественного порядка водителем транспортного средства, выразившееся в опасном вождении, —

влечет лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида на срок до трех лет.

4. Деяния, предусмотренные частью 3 настоящей статьи, сопряженные с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественно-

го порядка или пресекающего нарушение общественного порядка, об остановке, а равно совершенные лицом, лишенным права управления транспортным средством, —

наказывается административным арестом на срок до 15 суток с конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Подводя итог, отметим, что задача государства должна заключаться в установлении контроля над факторами, влияющими на формирование общественной нравственности, в том числе с помощью разработки механизмов ее защиты путем правового регулирования.

Литература

1. Багдасарян В.Э. Высшие ценности Российского государства : монография / В.Э. Багдасарян, С.С. Сулакшин. М. : Научный эксперт, 2012. 622 с.
2. Владыкина Т. Мат за 200 евро / Т. Владыкина // Российская газета. 2012. 23 октября.
3. Гюго В. Речи на Конгрессе Мира в Париже (1849). Речь при открытии Конгресса, 21 августа 1849 года / В. Гюго // Гюго В. Собрание сочинений. В 15 т. / пер. с фр. А. Кулишер ; под ред. В.Н. Николаева [и др.] ; вступ. ст. В.Н. Николаева. Т. 15: Дела и речи / послесл. М. Трескунова ; примеч. М. Рабинович. М. : Гослитиздат, 1956. 826 с.
4. Нравственность современного российского общества: психологический анализ / отв. ред. А.Л. Журавлев, А.В. Юревич. М. : Институт психологии РАН, 2012. 413 с.
5. Сулакшин С.С. Нравственность российского общества и факторы влияния (интернет, телевидение) / С.С. Сулакшин // Политика и Общество. 2014. № 9. С. 1065–1081.

ЧИТАЙТЕ В СЛЕДУЮЩЕМ ВЫПУСКЕ

Коломоец Т.А. 65-летие профессора С.В. Кивалова

Зубарев С.М. Кафедра административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): вчера, сегодня, завтра

Попов Л.Л. Административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права

Зубарев С.М., Сабаева С.В. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля

Россинский Б.В. О некоторых проблемах высшего юридического образования

Степаненко Ю.В. Правовой статус научного работника: ключевые понятия

Студеникина М.С. О некоторых направлениях развития административного права в современный период

Бакурова Н.Н. Понятие исполнительного производства в административном процессе

Панкова О.В. Понятие правосудия в юридической науке дореволюционной России (часть I)

Мигачев Ю.И., Чекмарев Г.Ф. Военная служба как вид государственной службы Российской Федерации (административные и информационные аспекты)

Агапов А.Б. Юрисдикционные органы

Поляков М.М., Окрокова Е.С. Антикоррупционные планы и программы в государственном управлении

Молчанов П.В. Профилактика правонарушений в области дорожного движения

Шамрин М.Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка на Ямайке: историко-теоретический аспект

Сладкова А.В. Результаты III Всероссийского конкурса студенческих работ по административному праву и процессу

Лисина Н.С. Система раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения: эффективный механизм или формальность?

Дрёмова И.А. Административное усмотрение в системе правового регулирования Российской Федерации

Худякова М.А. Конфликт интересов на государственной службе

Административная ответственность несовершеннолетних в Российской Федерации

Канунникова Наталья Геннадьевна,

начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин

Северо-Кавказского института повышения квалификации (филиал)

Краснодарского университета МВД России,

кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

360016, Кабардино-Балкарская Республика, г. Нальчик, ул. им. Т.К. Мальбахова, д. 123

E-mail: natali6977@yandex.ru

В представленной статье проведен анализ административного законодательства Российской Федерации с целью выявления особенностей привлечения к административной ответственности несовершеннолетних. Автором сделан вывод о том, что в настоящее время необходима систематизация правовых положений КоАП РФ и выделение отдельной статьи, посвященной административной ответственности несовершеннолетних. При этом подчеркивается значение профилактических мер беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних в качестве эффективного механизма снижения количества правонарушений среди данных лиц.

Ключевые слова: административная ответственность, несовершеннолетние, административное законодательство.

Administrative Liability of Minors in the Russian Federation

Kanunnikova Natalya G.

Head of the Department of State, Civil and Legal Disciplines of the North Caucasian Institute

of Advanced Training (Branch) of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Police Colonel

The presented article analyses administrative laws of the Russian Federation to identify peculiarities of bringing of minors to administrative liability. The author concludes that there is a need for systematization of legal provisions of the Administrative Offenses Code of the Russian Federation and singling out of a specific article dedicated to administrative liability of minors. The meaning of measures preventing homelessness and neglect of minors is highlighted as an efficient mechanism of decreasing the number of offenses among such persons.

Keywords: administrative liability, minors, administrative laws.

Административная ответственность является разновидностью юридической ответственности, которая заключается в наступлении правовых последствий для лица, совершившего административное правонарушение. Правовой основой привлечения к административной ответственности является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Отметим, что во второй главе КоАП РФ содержатся нормы, регламентирующие административную ответственность отдельных категорий правонарушителей, однако отсутствует отдельная статья, посвященная ответственности несовершеннолетних¹.

Административной ответственности посвящено множество научных исследований в правовой сфере. Одни ученые изучают ее как вид юридической ответственности, другие анализируют особенности привлечения к ответственности отдельных категорий правонарушителей (должностные лица, юридические лица и др.). По нашему мнению, среди отдельных категорий правонарушителей целесообразно выделить несовершеннолетних лиц, так как при привлечении их к адми-

нистративной ответственности существуют некоторые особенности.

Само понятие «административная ответственность несовершеннолетних» в российском законодательстве не содержится, однако оно вызывает множество дискуссий в научной литературе. Так, по мнению автора, наиболее полным с правовой точки зрения, отражающим все сущностные характеристики данного понятия, является определение, данное К.Н. Лобановым и С.А. Москаленко, которые под административной ответственностью несовершеннолетних предлагают понимать формы государственного реагирования на административные правонарушения, совершенные лицами, не достигшими совершеннолетия, выраженные в применении к ним конкретных административных наказаний, предусмотренных санкциями нарушенных норм, а также обязанности данных лиц нести определенные неблагоприятные последствия, связанные с применением данных мер².

Согласно статье 2.3 КоАП РФ, возраст, по достижению которого на момент совершения преступления лицо подлежит административной ответственности, — 16 лет. Следовательно, говоря об административной от-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018, с изм. от 18.01.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2018. № 30. Ст. 4550.

² Лобанов К.Н., Москаленко С.А. К вопросу об административной ответственности несовершеннолетних // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. № 1. С. 48–53.

ветственности несовершеннолетних, следует понимать ответственность лиц в возрасте от 16 до 18 лет, однако данное положение не исключает возможности привлечения к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в возрасте до 16 лет за совершенные ими правонарушения (к примеру, за нахождение в состоянии алкогольного опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет административную ответственность понесут родители или иные законные представители несовершеннолетнего).

Помимо возраста наступления у административной ответственности есть ряд других отличительных особенностей. Во-первых, на практике к несовершеннолетним не применяются некоторые виды наказаний, предусмотренные санкциями статей КоАП РФ, а чаще всего применяются такие виды наказаний, как штраф и предупреждение. При этом важно отметить, что согласно п. 2 ст. 3.9 КоАП РФ такой вид наказания, как административный арест, запрещен для применения законом. Особенность применения административного штрафа в качестве вида наказания закреплена в п. 2 ст. 32.2 КоАП РФ и выражается в том, что в случае отсутствия у несовершеннолетнего самостоятельного заработка, сумма штрафа взыскивается с его родителей.

Во-вторых, затрагивая предыдущую особенность, следует отметить, что в некоторых предусмотренных законом случаях ответственность за правонарушения несовершеннолетних несут их родители или иные законные представители. Например, за распитие алкогольных напитков или иной спиртосодержащей продукции несовершеннолетним в возрасте до 16 лет административному наказанию подлежат родители или иные законные представители несовершеннолетнего (ст. 20.22 КоАП РФ), однако по достижении данным лицом 16 лет, с учетом некоторых дополнительных обстоятельств, оно будет привлечено к административной ответственности самостоятельно.

В-третьих, важной особенностью является тот факт, что совершение административного правонарушения лицом, не достигшим на момент совершения правонарушения возраста совершеннолетия, является смягчающим обстоятельством (ст. 4.2 КоАП). Из этого можно сделать вывод о том, что совершенный несовершеннолетним проступок по степени общественной опасности является менее опасным по сравнению с таким же правонарушением, но совершенным взрослым человеком, этим и обуславливается меньшая степень строгости административных наказаний, применяемых к данным лицам.

Одной из важных проблем привлечения к административной ответственности несовершеннолетних лиц является отсутствие отдельного законодательного акта или части законодательного акта, посвященного исключительно административной ответственности несовершеннолетних, поскольку наличие такого законодательного закрепления позволило бы наиболее эффективно разрешать вопросы привлечения к ответственности данных лиц, в частности, предусмотреть определенный порядок назначения наказания с учетом психофизических особенностей данного лица, предусмотреть возможность замены административного наказания иной мерой воспитательного характера, особенности привлечения к ответственности родителей несовершеннолетнего в случае невозможности привлечения самого лица, совершившего правонарушение, и т.д.

Анализируя зарубежное законодательство, следует отметить, что в некоторых странах административное законодательство содержит отдельные систематизированные положения, регламентирующие административную ответственность несовершеннолетних. Так, например, в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях отдельной девятой главой «Административная ответственность несовершеннолетних» закрепляются особенности привлечения к ответственности данных лиц, а статья 68 Кодекса предусматривает возможность освобождения от административной ответственности несовершеннолетнего, совершившего правонарушение впервые, и применения к нему мер воспитательного характера. Перечень мер воспитательного характера, которые применяются к лицу, не достигшему возраста совершеннолетия, также закреплён в данной главе. В данный перечень включены такие меры воспитательного характера, как разъяснение закона, возложение обязанности загладить причиненный вред, ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего³.

Таким образом, представляется весьма целесообразным закрепление на законодательном уровне в Российской Федерации подобных особенностей привлечения к ответственности несовершеннолетних, поскольку несовершеннолетние ввиду их возрастных психофизических особенностей и не достигшего своего завершения процесса формирования личности, возможно, не всегда осознают характер и общественную опасность совершаемых ими проступков, а следовательно, применение на одном уровне тех же мер административной ответственности, что и к взрослым правонарушителям, не всегда является правильным подходом во исполнение целей административного законодательства.

В правовой литературе достаточно часто высказываются предложения о снижении возраста наступления административной ответственности до 14 лет, однако, по нашему мнению, меры по борьбе с общей проблемой совершения административных правонарушений следует применять не после обнаружения факта самого правонарушения, а до наступления негативных последствий, то есть посредством активного применения профилактических мер. Именно эффективная профилактика беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних может выступать эффективным механизмом снижения количества проступков среди данных лиц, а детально закреплённая система защиты прав детей — возможностью изменить в целом данную негативную тенденцию и предупредить обострение данного явления в будущем.

В заключение следует отметить, что, несмотря на законодательное регулирование процесса привлечения к административной ответственности несовершеннолетних в Российской Федерации, все еще сохраняется ряд актуальных вопросов. По нашему мнению, особое внимание стоит уделить не только систематизации норм КоАП РФ, но и активизировать работу с факторами, влияющими на правовую культуру несовершеннолетних. Например, повышение уровня социализации несовершеннолетних в сети «Интернет» является эффективным способом распространения различных

³ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5.07.2014 № 235-V (с изм. и доп. по сост. на 03.02.2019) // Казахстанская правда. 2014. № 135 (27756).

тенденций, в особенности негативных, в результате чего несовершеннолетние не всегда осознают реальный вред их действий, причиняемый не только им, но и обществу. Другим фактором, оказывающим влияние на современное положение несовершеннолетних, является обесценивание важных устоев в обществе, таких как семья, в результате родители или иные законные представители несовершеннолетних не всегда становятся заинтересованными в правильном развитии детей,

и в конечном итоге данное явление порождает негативные проявления у несовершеннолетних в виде совершения административных правонарушений.

Литература

1. Лобанов К.Н. К вопросу об административной ответственности несовершеннолетних / К.Н. Лобанов, С.А. Москаленко // Проблемы правоохранительной деятельности. 2015. № 1. С. 48–53.

Проблемы применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при производстве по делам об административных правонарушениях и пути их законодательного регулирования

Кирюхин Владимир Викторович,

*доцент кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России, кандидат юридических наук
E-mail: vlad19730706@rambler.ru*

Сокол Алексей Михайлович,

*главный эксперт-специалист Управления организации охраны правопорядка в жилом секторе и деятельности по исполнению административного законодательства Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России
E-mail: sokol2010_8@mail.ru*

В статье рассматривается правовая природа, правоприменительная практика, проблемные аспекты направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Особое внимание уделяется исследованию вопросов совершенствования правового регулирования указанной сферы, которое является необходимой предпосылкой эффективного обеспечения прав и свобод личности и выступает важнейшим условием совершенствования административной деятельности полиции. Предлагаются изменения в законодательство об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная деятельность, административная деятельность полиции, административное доставление, полицейская деятельность, права и свободы.

Issues of Application of Medical Examination as to the State of Alcoholic Intoxication in Administrative Offense Proceedings and Ways of Their Legal Regulation

Kiryukhin Vladimir V.

*Associate Professor of the Department of Management of Operations of Public Order Maintenance Subdivisions of the Center for Command and Staff Exercises of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia
Candidate of Legal Sciences*

Sokol Aleksey M.

Chief Expert of the Directorate of Arrangement of Protection of Law and Order in the Housing Sector and Enforcement of Administrative Laws of the Chief Directorate of Assurance of Public Order Protection and Coordination of Interaction with Executive Authorities of Constituent Entities of the Russian Federation of the Ministry of Internal Affairs of Russia

The article deals with the legal nature, law enforcement practice, problematic aspects of the direction of medical examination of the state of intoxication. Particular attention is paid to the study of improving the legal regulation of this sphere, which is a necessary condition for the effective protection of the rights and freedoms of the individual and is an essential condition for improving the administrative activities of the police. Changes in the legislation on administrative offences are proposed.

Keywords: administration, administration of police, administrative transportation, police activities, rights and freedoms.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. (ст. 245) предусматривал «направление на освидетельствование на состояние опьянения лиц, управляющих транспортными средствами водителей (судоводителей) или иных лиц, в отношении которых имелись достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения»¹. С 2003 г. Законом «О милиции» (п. 19 ст. 11) должностным лицам, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, предоставлялось право проведения освидетельствования на состояние опьянения, облегчавшего процедуру установления факта наличия в организме правонарушителя наркотических средств или алкоголя.

Право «направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования являлся необходимым для подтверждения либо опровержения факта совершения административного правонарушения и объективного рассмотрения дела»², было предоставлено сотрудникам полиции пунктом 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции».

В 2014 г. данная мера была закреплена в ст. 27.12.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)³, явившись логическим продолжением нормы, содержащейся в ст. 27.12 КоАП РФ и распространявшейся на правоотношения, связанные с управлением транспортными средствами.

Таким образом, в административно-деликтном законодательстве появилось два вида медицинского освидетельствования на состояние опьянения:

1) лиц, управляющих транспортным средством соответствующего вида (ст. 27.12 КоАП РФ);

2) иных лиц по делам об административных правонарушениях, не связанных с обеспечением транспортной безопасности (ст. 27.12.1 КоАП РФ).

Как отмечается в юридической литературе, если применение медицинского освидетельствования на состояние опьянения первого вида не вызывает особых трудностей в реализации сотрудниками полиции в силу достаточной правовой регламентации иработанной практики применения, то во втором случае сотрудники полиции сталкиваются со значительными трудностями как правового, так и организационного характера⁴.

В статье 27.12 КоАП РФ цель применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения представляется достаточно ясной — подтвержде-

ние обоснованности пресекающей меры, состоящей в отстранении от управления транспортным средством лица, которое несет в себе потенциальную угрозу для всех участников дорожного движения, и квалификации соответствующих составов административных правонарушений, то цель меры, предусмотренной статьей 27.12.1 КоАП РФ, не является столь очевидной. В ее конструкции законодатель избежал формулировки, указывающей на цели применения данной меры принуждения.

Поэтому очень часто вопрос о применении данной меры находится под влиянием субъективного усмотрения сотрудника полиции, ее применяющего⁵.

На проблемы применения вышеназванной нормы указывает и проведенный опрос 248 руководителей территориальных органов внутренних дел различного уровня. Из указанного числа респондентов 44,2% высказали мнение, что наибольшее затруднение вызывает применение медицинского освидетельствования на состояние опьянения, требующее совершенствования правовой регламентации. На трудности в применении таких обеспечительных мер, как административное задержание указали 33,8% опрошенных, а доставку — 29,2%⁶.

На наш взгляд, исходя из смысла закона, необходимость применения указанной меры возникает, во-первых, при квалификации правонарушений, в которых состояние опьянения выступает обязательным признаком состава (ст. 6.9, ч. 4.1, 4.2 ст. 20.8, ст. 20.22 КоАП РФ), во-вторых, при установлении одного из обстоятельств, отягчающих административную ответственность (п. 6 ст. 1 ст. 4.3 КоАП РФ), — совершение административного правонарушения в состоянии опьянения, которое подлежит выяснению при рассмотрении дела (п. 4 ст. 26.1 КоАП РФ).

В этой связи авторы статьи полагают, что необходимо закрепление критерия, по которому возможно осуществление данной меры принуждения. На наш взгляд, единственной целью указанной меры обеспечения является получение доказательств по административным правонарушениям, в составах которых состояние опьянения выступает в качестве обязательного элемента.

Так, по данным статистики МВД России, в 2017 г. сотрудниками полиции было составлено 2,1 млн протоколов о направлении на медицинское освидетельствование в порядке ст. 27.12.1 КоАП РФ. Ввиду отсутствия в действующем российском законодательстве установленной юридической ответственности за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения 50,1% направленных отказались от его прохождения и избежали привлечения к административной ответственности.

Пункт 8 Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц,

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утратил силу с 1 июля 2002 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

² О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. Федерального закона от 03.08.2018 № 332-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 ; 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5125.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия : Федеральный закон от 21.07.2014 № 227-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4228.

⁴ Костин С.Г. К вопросу о проблемах применения мер административного принуждения в виде направления правонарушителя на медицинское освидетельствование на состояние опьянения // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 65–69.

⁵ Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 31.

⁶ Опрос проведен автором статьи Кирихиным В.В. среди сотрудников территориальных органов МВД России более 50 регионов страны с ноября 2015 г. по август 2016 г. в рамках диссертационного исследования по теме «Административная деятельность полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних: теоретико-правовые основы и направления совершенствования».

совершивших административные правонарушения, определил в качестве обязательного условия проведения освидетельствования наличие у медицинской организации лицензии на осуществление медицинской деятельности по оказанию соответствующих услуг⁷.

В силу специфики требований, предъявляемых к кандидатам на получение лицензии на осуществление данного вида медицинской деятельности, в настоящее время медицинское освидетельствование на состояние опьянения в основном проводится в наркологических диспансерах и крупных медицинских организациях (краевые, областные, районные больницы), имеющих соответствующие лицензии. В этой связи возникают трудности с проведением медицинского освидетельствования прежде всего в сельской и труднодоступной местности.

Так, например, в Республике Карелия функционирует только одна химико-токсикологическая лаборатория, которая дислоцируется в городе Петрозаводске. В этой связи в районах с удаленностью от города до 500 км врачи проводят экспресс-анализ, на основании которого выдают окончательное заключение, которое судом не может быть признано допустимым доказательством, либо выдают заключение о состоянии одурманивания, а не опьянения, что не образует состава правонарушения.

В Кемеровской области сложилась ситуация, когда дорогостоящее химико-токсикологическое исследование для определения наличия алкоголя, наркотических или психотропных веществ в организме человека может быть проведено только в трех лабораториях (города Кемерово, Новокузнецк и Прокопьевск), с которыми заключают договоры медицинские организации.

В то же время в судебной практике основанием для отмены постановления о наложении штрафа по делу об административном правонарушении является то, что «результаты освидетельствования на состояние опьянения, полученные с использованием «Алко-тестора», не являются допустимыми доказательствами, подтверждающими совершение административного правонарушения»⁸.

Существовавшая ранее система медицинских вытрезвителей позволяла фельдшерам этих учреждений проводить медицинское освидетельствование на состояние опьянения, в связи с чем такой проблемы не возникало.

Кроме того, процедура проведения медицинского освидетельствования строго регламентирована нормативными правовыми актами Минздрава России⁹, и время ее проведения в среднем занимает более часа, а с учетом наличия очередей наряды полиции проводят в медицинских учреждениях и, соответственно, отвле-

каются от несения службы на маршрутах патрулирования в среднем до двух и более часов.

Для решения проблем, возникающих у сотрудников полиции при документировании административных правонарушений, требующих проведения медицинского освидетельствования, необходимы следующие меры организационного и правового характера:

1) увеличение количества медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, наделенных правом проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, использование для проведения указанного освидетельствования передвижных пунктов (автомобилей) для проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения;

2) закрепление в нормативном правовом акте МВД России порядка направления для проведения медицинского освидетельствования лица, в отношении которого ведется производство по делам об административных правонарушениях (за исключением административных правонарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ), в целях исключения отвлечения нарядов комплексных сил полиции от несения службы на постах и маршрутах патрулирования;

3) внесение изменений в КоАП РФ в части установления административной ответственности (по аналогии со ст. 6.9 КоАП РФ) за невыполнение требований должностных лиц о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лицами с явными признаками алкогольного опьянения;

4) проведение в упрощенной форме процедуры установления состояния опьянения как обстоятельства,отягчающего административную ответственность (п. 6 ст. 1 ст. 4.3 КоАП РФ). Например, с использованием разработанных по определенным стандартам приборов для определения паров спирта в выдыхаемом воздухе. Это позволит избавить правоприменителя от достаточно сложной, сопряженной с финансовыми затратами и дополнительной нагрузкой на медицинские учреждения процедуры.

Кроме того, в целях устранения внутренних противоречий КоАП РФ, связанных с применением в настоящее время такой меры обеспечения по делу об административном правонарушении, как освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, только в связи с решением вопроса об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида (п. 5 и 5.1 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ), и признания освидетельствования на состояние алкогольного опьянения самостоятельной мерой обеспечения производства по делу необходимо п. 5.1 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ признать утратившим силу и дополнить ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ новым п. 13 «освидетельствование на состояние алкогольного опьянения». Одновременно с этим предлагается внести изменения в ст. 27.12.1 в части дополнения в качестве самостоятельной меры обеспечения производства по делу как освидетельствование на состояние алкогольного опьянения по аналогии со ст. 27.12 КоАП РФ.

Дальнейшим шагом на пути совершенствования законодательства об административной ответственности за совершение административного правонарушения в состоянии алкогольного опьянения должно стать

⁷ Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.01.2015 № 37 // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 817.

⁸ Архив Корткеросского районного суда Республики Коми. 2012. Дело № 12-5/2012.

⁹ О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): Приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н // Российская газета. 2016. 23 марта. № 60.

закрепление в КоАП РФ возможности принятия судьей решения о возложении на лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное ч. 7 ст. 11.5 (за управление воздушным судном в состоянии опьянения), ч. 1 ст. 11.9 (за управление судном (в том числе маломерным) судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения), ч. 1 ст. 12.8, ч. 3 ст. 12.29, ч. 4.1 ст. 20.8, ч. 3 ст. 20.13, ст. 20.21 КоАП РФ дополнительных обязанностей пройти диагностику, лечение от алкоголизма и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию.

Литература

1. Кисин В.Р. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования / В.Р. Кисин, Ю.И. Попугаев // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 25–32.
2. Костин С.Г. К вопросу о проблемах применения мер административного принуждения в виде направления правонарушителя на медицинское освидетельствование на состояние опьянения / С.Г. Костин // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 65–69.

Основные направления создания электронной системы альтернативных механизмов разрешения споров

Цирина Мадина Ахметовна,

ведущий научный сотрудник отдела международного частного права

Института законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации,

кандидат юридических наук

117218, г. Москва, улица Большая Черемушkinsкая, д. 34

E-mail: hataevam@yandex.ru

Статья посвящена анализу механизма онлайн-урегулирования споров, как инновационной интернет-технологии. Автором выявляются преимущества использования данной интернет-технологии, развитие которой обусловлено неуклонным ростом количества сделок, совершаемых дистанционно, что формирует потребность в разрешении споров, возникающих из них, при помощи электронных средств без непосредственного взаимодействия сторон. Предлагаются некоторые основные направления создания электронной системы альтернативных механизмов разрешения споров в России.

Ключевые слова: *онлайн арбитраж, разрешение спора, альтернативные механизмы разрешения спора, ЮНСИТРАЛ, медиация.*

The Main Areas of Creation of an Electronic System of Alternative Dispute Resolution Mechanisms

Tsirina Madina A.

Leading Research Scientist of the Department of Private International Law

of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Candidate of Legal Sciences

The article analyzes the mechanism of online dispute resolution as an innovative Internet technology. The author reveals the advantages of using this Internet technology, the development of which is due to the steady increase in the number of transactions made remotely, which forms the need to resolve disputes arising from them using electronic means without direct interaction of the parties. Some main directions of creating an electronic system of alternative dispute resolution mechanisms in Russia are proposed.

Keywords: *online arbitration, dispute resolution, alternative dispute resolution mechanisms, UNCITRAL, mediation.*

Рынок электронной торговли в России стремительно растет. Население страны научилось пользоваться преимуществами онлайн-покупок, а предприниматели все активнее открывают интернет-магазины разнообразной тематики. Покупатели более продуманно совершают покупки, а приобретение товаров через

интернет-магазины позволяет более взвешенно подходить к своим тратам, преодолевать эффект случайной покупки, а главное — более тщательно сравнивать товары по стоимости. В связи с этим связан рост количества сделок, совершаемых дистанционно. Такая закономерность присуща не только рынку внутри одной

отдельной взятой страны, но и на международном рынке в целом.

Развитие информационных технологий, цифровизация экономики, интенсификация торговых отношений в трансграничном пространстве, увеличение количества финансовых и торговых транзакций, осуществляемых при помощи компьютерных сетей (электронная коммерция), а также необходимость поиска адекватных и эффективных способов урегулирования споров в эпоху смещения традиционной и цифровой экономик создают предпосылки для развития электронной системы альтернативных механизмов разрешения споров.

В современной зарубежной литературе электронные технологии альтернативного разрешения споров называют онлайн-урегулированием споров (*Online dispute resolution, ODR*). Содержание этого понятия толкуется как совокупность методов урегулирования споров (конфликтов) с применением инновационных интернет-технологий. Специалисты в области юриспруденции и права европейских и других государств уже длительное время применяют данные способы на практике и рассматривают их как онлайн аналог альтернативных технологий по урегулированию споров, состоящих из переговорного процесса, медиации или третейского разбирательства, либо сочетание этих трех подходов¹.

Следует отметить, что главной особенностью реализации технологии онлайн-урегулирования споров стало то, что ее применение является единственным способом обеспечения защиты прав и интересов субъектов, действующих на торговых интернет-площадках. Предоставление сторонам инновационных интернет-технологий как в коммерческих, так и в государственных судах для разрешения правовых конфликтов является во многих странах мира современной тенденцией, что, безусловно, оказывает большое влияние на практику таких учреждений по активному использованию технологий удаленной коммуникации.

Онлайн-урегулирование споров предполагает возможность осуществления сторонами спора контроля процедуры его урегулирования, а также вовлечение в процесс посредника (третьего лица), который содействует разрешению спора. Такой процесс предполагает выполнение большей части процедуры урегулирования спора онлайн, включая начальную регистрацию, нейтральное назначение, устные слушания в случае необходимости, обсуждения онлайн.

Следует отметить, что на международном уровне вопросам онлайн-урегулирования споров уделяется повышенное внимание. В частности, обозначенному вопросу посвящен Регламент (ЕС) № 524/2013 Европейского Парламента и Совета от 21.05.2013 о разрешении споров онлайн² (далее — Регламент), в соответствии с которым в ЕС создана интернет-платформа по разрешению споров онлайн.

В соответствии со ст. 5 (2) Регламента интернет-платформа по разрешению споров онлайн будет единым пунктом входа для потребителей и продавцов, которые стремятся к внесудебному разрешению споров. Это будет интерактивный сайт, доступный через электронные устройства бесплатно на всех официальных языках институтов ЕС.

Интернет-платформа по разрешению споров онлайн будет выполнять следующие функции (ст. 5 (4) Регламента):

- a) предоставлять электронный бланк жалобы, который заявляющая сторона может заполнить;
- b) информировать отвечающую сторону о жалобе;
- c) определять компетентное учреждение или компетентные учреждения, осуществляющие процедуру альтернативного разрешения споров и передавать жалобу в такие учреждение, в которое стороны согласились обратиться;
- d) предлагать бесплатно инструмент электронного управления делом, который позволит сторонам и учреждению, осуществляющему процедуру альтернативного разрешения споров, проводить процедуру разрешения спора онлайн через интернет-платформу;
- e) обеспечивать стороны и учреждение, осуществляющие процедуру альтернативного разрешения споров, переводом информации, необходимой для разрешения спора, обмен которой происходит через платформу по разрешению споров онлайн;
- f) предоставлять электронный бланк, при помощи которого учреждения, осуществляющие процедуру альтернативного разрешения споров, будут передавать информацию (дату получения дела жалобы; предмет спора; дату завершения процедуры альтернативного разрешения споров; результат процедуры альтернативного разрешения споров) и др.

Таким образом, функции указанной интернет-платформы предлагают простое, эффективное, быстрое и малозатратное внесудебное разрешение споров, возникающих в ходе онлайн транзакций (п. 8 Преамбулы Регламента).

Как и Европейский Союз, ООН признала необходимость развивать использование механизмов онлайн-урегулирования споров для повышения доверия потребителей к трансграничной торговле³. В 2010 г. ЮНСИТРАЛ инициировала создание Третьей рабочей группы для разработки проекта правил по разрешению споров «с низкой стоимостью и большими объемами», возникающих при осуществлении электронной коммерции в секторах B2B (бизнес для бизнеса) и B2C (бизнес для потребителей)⁴ (далее — Правила). Если документы ЕС устанавливают минимальные юридические стандарты для всех типов альтернативных способов разрешения споров и создают платформу по разрешению споров онлайн, то ЮНСИТРАЛ занимается разработкой специального свода процессуальных норм для использования такой платформы. Правила носят рекомендательный характер и содержат общие реко-

¹ URL: <http://www.eurasiafinace.ru/novosti-finans/954-k-voprosu-ob-elektronnykh-tehnologiyakh-alternativnogo-razresheniya-sporov.html> (дата обращения: 12.01.2019).

² Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on Online Dispute Resolution for Consumer Disputes and Amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on Consumer ODR) // OJ L 165. 18.6.2013. P. 1–12.

³ UNCITRAL Working Group III (Online Dispute Resolution) // URL: www.uncitral.org/uncitral/commission/working_groups/3Online_Dispute_Resolution.html (дата обращения: 14.02.2017).

⁴ Official Records of the General Assembly. 65th Session. Supplement No. 17 (A/65/17), para. 257. New York, 2010.

мендации по созданию коммуникации между администраторами урегулирования споров онлайн, платформами урегулирования споров онлайн, нейтральными лицами и сторонами процедуры, пригодной для обеспечения простого, оперативного, гибкого и эффективного варианта урегулирования споров из трансграничных сделок небольшой стоимости, заключенных в режиме онлайн с использованием электронных средств связи.

Основная ценность указанного документа заключается в следующем:

1) в нем провозглашены принципы онлайн-урегулирования споров, включающие в том числе и базовые принципы систем разрешения споров офлайн (принципы справедливости, надлежащей правовой процедуры, прозрачности и подотчетности, независимости, нейтральности и беспристрастности лиц, привлекаемых для урегулирования спора);

2) онлайн-урегулирование споров проводится при содействии нейтральных физических лиц (а не алгоритма); таким образом, присутствие человеческого фактора рассматривается как необходимый для разрешения спора элемент;

3) названа особенность процедур онлайн-урегулирования споров — наличие посредника (третьего лица) с технологической базой (администратора урегулирования споров онлайн), и сформулированы рекомендации по соответствующей редакции оговорок о разрешении спора, в которой должны быть отражены сведения об администраторе онлайн-урегулирования споров и о платформе;

4) дано определение платформы онлайн-урегулирования споров как системы, обеспечивающей подготовку, отправку, получение, хранение и иную обработку сообщений от участников онлайн-урегулирования споров;

5) даны рекомендации по определению момента получения сообщения (исходя из момента уведомления стороны администратором о размещении сообщения на платформе урегулирования споров онлайн). Принципы онлайн-урегулирования споров закрепляются и развиваются в регламентах институций, предлагающих платформы для разрешения споров онлайн.

С вступлением в силу 19 января 2016 года Регламента ЕС № 524/2013, в феврале 2016 года Европейская комиссия ввела в действие платформу для онлайн-урегулирования споров. Данная платформа позволяет покупателям и продавцам подавать жалобы на всех официальных языках ЕС. Срок рассмотрения споров на данной платформе — 90 дней. С момента ввода данной платформы все онлайн-трейдеры и торговые площадки онлайн в ЕС должны размещать на своих сайтах доступную ссылку на данную платформу. Нарушение данного требования, например, в Германии является нарушением законодательства и влечет запрет онлайн-торговли.

В качестве положительного опыта использования механизмов онлайн-урегулирования споров в межличностных отношениях следует выделить опыт Нидерландов, где с 2007 года применяется онлайн-платформа «Дорожная карта правосудия» (*Rechtwijzer*). Эта платформа позволяет парам договориться о разводе и

выплате алиментов на детей. Ежегодно около 700 разводов оформляется с помощью *Rechtwijzer*, платформа расширяет свое применение также и для разрешения трудовых споров и споров по договорам аренды. Платформа использует алгоритмы поиска возможных договоренностей и предлагает решения. Но если договориться не удастся, стороны могут обратиться к медиатору. В случае недостижения договоренности через медиацию возможно обращение к арбитру за обязательным для сторон решением, но это происходит только в 5% случаев⁵. Аналогичные онлайн-услуги запущены также в Англии и Канаде.

Как указано, в западной практике онлайн-урегулирование правовых споров используется для разрешения широкого спектра проблем, начиная от межличностных споров, заканчивая межгосударственными конфликтами. Однако большой потенциал онлайн-урегулирование имеет для разрешения конфликтов в сфере электронной коммерции. Наиболее удачно данный механизм зарекомендовал себя в спорах, связанных с защитой прав потребителей.

В США механизм онлайн-урегулирования споров применяется в электронной коммерции компаниями *eBay* (более 157 млн пользователей) и *Amazon* (более 244 млн пользователей). На одном только интернет-аукционе *eBay* через систему онлайн урегулирования споров ежегодно проходит более 60 миллионов споров между покупателями и продавцами. При этом 90% данных споров решается специальным программным обеспечением без вмешательства людей, 50% споров разрешаются по результатам переговоров между продавцом и покупателем, в 99,999% случаев достигнутые по результатам переговоров решения сторон не оспариваются в суде⁶.

Многие международные арбитражные институции (ВОИС, САС) организовали собственные системы администрирования дел на защищенных платформах, обеспечивающих конфиденциальность данных и эффективный обмен информацией между участниками арбитражного разбирательства. В настоящий момент уже создано множество частных платформ для урегулирования внутренних коммерческих споров онлайн, которые эксплуатируются и другими институциями, такими как *Arbitration Resolution Services, Inc. (ARS)*⁷. В этой связи следует также выделить такие онлайн-платформы для разрешения споров, как *Online-arbitration.net*, *net-ARbitration Works*, *ADR.eu*, *eCourt*, *ZipCourt*, *www.domaindis-putes.co.za*, *ICANN*, *http://mylawbc.com/*, *http://modria.com/*, *https://fastportal.com/nl/*, *https://www.civilresolutionbc.ca/*, *Online Dispute Resolution* и др.

В 2010 году в Российской Федерации впервые возможность проведения разбирательства онлайн была предусмотрена регламентом третейского суда «Газпром». С 2012 года в Сибирском третейском суде была запущена электронная система процессуального

⁵ URL: <http://forbes.net.ua/opinions/1427784-virtualnaya-spravedlivost-kak-uladit-spory-v-onlajn-rezhime> (дата обращения: 15.01.2019).

⁶ Там же.

⁷ См. подробнее: URL: <https://www.arbresolutions.com/rules-regulations-business-to-business-program/> (дата обращения: 14.11.2018).

документооборота «Центр информационной поддержки третейского разбирательства». Использование данной системы позволило информатизировать судебное разбирательство, а стороны разбирательства, имея персональные параметры доступа, обеспечены возможностью отслеживать свое дело в полном объеме документов, сохраняя их конфиденциальность, обмениваться документами между участниками разбирательства, уведомлять стороны о совершении процессуальных действий.

В 2015 году была создана платформа для электронного разрешения споров при Российской Арбитражной ассоциации (Арбитраж-онлайн РАА). Необходимо указать, что в настоящее время РАА не администрирует споры до получения разрешения Правительства Российской Федерации. Однако следует отметить некоторые черты разработанного механизма онлайн урегулирования спора. Арбитраж онлайн, разработанный РАА, это платформа для разрешения споров, с помощью которой сторона спора может разрешить свой спор, не выходя из кабинета — в режиме онлайн, а сам процесс занимает не больше 60 дней.

Основными чертами арбитража онлайн, разработанного РАА, является:

- подача в электронном виде искового заявления, отзыва на исковое заявление, а также всех доказательств по делу;

- дело рассматривается единоличным арбитром, назначаемым РАА, в основном на основании представленных сторонами документов и пояснений;

- слушание, в случае необходимости, проводится посредством видео- или телефонной конференции;

- вынесенное арбитражное решение также направляется стороне в электронном виде, заверенное электронно-цифровыми подписями арбитра и РАА. Сторона также может получить бумажную копию арбитражного решения.

Преимущества для бизнеса включают:

- быстрота разрешения спора;
- оптимизация документооборота, доступ к документам в любое время и в любом месте;

- снижение расходов на арбитраж за счет сокращения количества часов юристов, транспортных расходов, гонорара арбитров;

- удобство для сторон и арбитров⁸.

В настоящее время Россия находится на этапе выработки фундаментальных основ концепции онлайн-урегулированием споров, с тем чтобы такая форма разрешения споров стала повседневностью как в российской практике, так и во взаимоотношениях России с ее иностранными контрагентами.

Для формирования и эффективного функционирования института онлайн-урегулирования споров в России необходимо разработать порядок его поэтапно-го внедрения.

К основным направлениям создания электронной системы альтернативных механизмов разрешения споров следует отнести:

- 1) концептуальное определение социальных и экономических задач, решению которых должно способствовать внедрение электронных систем альтернативных механизмов разрешения споров;

- 2) создание условий для повышения уровня доверия участников экономического оборота к онлайн-механизмам урегулирования споров;

- 3) определение спектра применения инструментария онлайн регулирования споров;

- 4) предоставление сторонам спора свободы выбора способа урегулирования спора, предполагающего дифференциацию пределов использования системы онлайн-урегулирования споров и исключение абсолютизации процедур рассмотрения споров в третейских судах, включая коммерческий арбитраж.

В рамках реализации данных направлений необходимо сохранение таких преимуществ альтернативного разрешения споров, как конфиденциальность, защита данных участников, надлежащая квалификация, независимость и беспристрастность сторонних лиц, содействующих сторонам в урегулировании споров, и т.п. Важным в рассматриваемой сфере отношений также является соблюдение принципов и правил этической направленности. Концепция этического поведения может быть реализована в ходе администрирования процедуры онлайн-урегулирования споров.

⁸ URL: <https://arbitration.ru/media/press-releases/reglament-arbitrazha-onlayn-vstupil-v-silu/> (дата обращения: 15.01.2019).

Уважаемые авторы!

Сообщаем, что вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в Издательскую группу «Юрист». Для этого необходимо отправить с Вашего электронного адреса письмо на autor-rq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем Ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по тел.: (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Органы, уполномоченные обеспечивать прохождение административных (таможенных) процедур (на примере таможенного транзита)

Глазунова Инесса Владимировна,
ведущий научный сотрудник Российской таможенной академии,
кандидат юридических наук, доцент
140015, Московская обл., г. Люберцы, Комсомольский проспект, д. 4
E-mail: ginesa@mail.ru

Гудзенко Антон Александрович,
аспирант кафедры таможенного права Российской таможенной академии
140015, Московская обл., г. Люберцы, Комсомольский проспект, д. 4

В статье рассматривается правовая природа таможенной процедуры, показано ее соотношение с административной процедурой. Анализируется действующее законодательство в области таможенного дела в части регулирования таможенной процедуры таможенного транзита и обеспечения ее прохождения. Сделан вывод о том, что высшие звенья системы таможенных органов Российской Федерации не имеют прямых полномочий по обеспечению прохождения таможенных процедур, в том числе таможенного транзита, что не соответствует положениям ТК ЕАЭС.

***Ключевые слова:** административная процедура, таможенная процедура, таможенный транзит, таможенное регулирование, Евразийский экономический союз, Таможенный кодекс, уполномоченный орган, таможенные органы, таможенный пост.*

Agencies Authorized to Perform Administrative (Customs) Procedures (on the Example of Customs Transit)

Glazunova Inessa V.
Leading Research Scientist of the Russian Customs Academy
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Gudzenko Anton A.
Postgraduate Student of the Department of Customs Law of the Russian Customs Academy

In article the legal nature of customs procedure is considered, its ratio with administrative procedure is shown. The current legislation in the field of customs affairs regarding regulation of customs procedure of customs transit and ensuring its passing is analyzed. The conclusion is drawn that the top management of a system of customs authorities of the Russian Federation has no direct powers on ensuring passing of customs procedures, including customs transit that does not correspond to provisions of shopping Mall EEU.

***Keywords:** administrative procedure, customs procedure, customs transit, customs regulation, Eurasian Economic Union, Customs code, authorized body, customs authorities, customs post.*

Понятие и содержание таможенной процедуры таможенного транзита закреплено в акте наднационального уровня — Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (далее — ТК ЕАЭС). При этом правовая природа таможенной процедуры таможенного транзита имеет административно-правовую основу, а ее прохождение и контроль обеспечивается уполномоченным исполнительным органом государства — члена ЕАЭС. Таможенная процедура есть разновидность административной процедуры, представляет собой совокупность норм, определяющих порядок и последовательно совершаемых административных действий таможенных органов, направленных на реализацию их полномочий. При этом понятия «административная процедура в деятельности таможенных ор-

ганов» и «таможенная процедура» соотносятся между собой как целое и часть»¹.

Таможенная процедура таможенного транзита представляет собой один из видов таможенных процедур, которые могут быть совершены участниками внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД).

Особенностью таможенной процедуры таможенного транзита является то, что участники ВЭД перемещают (перевозят, транспортируют) товары от тамо-

¹ Морозова М.С. Совершенствование административных процедур в деятельности таможенных органов Российской Федерации в условиях интеграции в единое экономическое пространство : дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2013. С. 11–12, 38.

женного органа отправления до таможенного органа назначения без уплаты таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин (п. 1 ст. 142 ТК ЕАЭС). В главе 22 ТК ЕАЭС определены условия, при соблюдении которых товары могут быть помещены под таможенную процедуру таможенного транзита.

Основные положения о статусе и полномочиях таможенных органов, обеспечивающих прохождение таможенных процедур в ЕАЭС, закреплены в главе 47 ТК ЕАЭС. В частности, статья 351 ТК ЕАЭС содержит общие для таможенных органов задачи и функции, которые должны выполнять таможенные органы государств — членов ЕАЭС в пределах своей компетенции. В частности, таможенные органы государств — членов ЕАЭС призваны обеспечить на таможенной территории Союза выполнение следующих задач:

- 1) защита национальной безопасности государств-членов...;
- 2) создание условий перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Союза;
- 3) обеспечение исполнения норм международных договоров... законодательства государств-членов о таможенном регулировании, а также законодательства государств-членов, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы и др.

Поставленные задачи определяют основные направления деятельности таможенных органов государств — членов ЕАЭС (функции):

- оказание услуги по совершению таможенных операций;
- проведение таможенного контроля;
- оказание взаимной административной помощи;
- взимание таможенных платежей;
- обеспечение соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений;
- предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений и др.

В рассматриваемом контексте основополагающими являются положения статьи 351 ТК ЕАЭС, которые допускают возможность возложения на таможенные органы законодательством государств-членов иных задач, например, «права и обязанности таможенных органов устанавливаются не только Кодексом ЕАЭС, но и законодательством государств-членов»; «система таможенных органов и условия прохождения службы в таможенных органах устанавливаются законодательством государств-членов».

Таким образом, раскрытие вопроса об органах, уполномоченных обеспечивать прохождение таможенной процедуры «таможенный транзит», требует обращения к российскому законодательству о таможенном регулировании. В настоящее время в Российской Федерации отношения по обеспечению прохождения таможенных процедур и иные отношения в области таможенного дела закреплены в Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее — ФЗ № 289). Этот закон был принят после вступления в законную силу ТК ЕАЭС и отменил нормы о прохождении таможенных процедур Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О та-

моженном регулировании в Российской Федерации»³. ФЗ № 289 урегулировал отношения в области таможенного дела в Российской Федерации, привел нормы о таможенном регулировании в соответствие с нормами ТК ЕАЭС. Важнейшей целью принятия этого закона было обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации и иных актов, составляющих право Евразийского экономического союза⁴.

К сожалению, с принятием ФЗ № 289 и отменой большинства норм ФЗ № 311 из сферы нормативного регулирования на уровне закона «выпали» существенные положения, например, о системе таможенных органов. Так, ранее ст. 9 ФЗ № 311 закрепляла статус и элементы системы таможенных органов Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы, в которую входят Федеральная таможенная служба, региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты, образующие, как представляется, основное рабочее звено этой системы.

В настоящее время в связи с произошедшей реорганизацией системы и структуры органов исполнительной власти (с 15 января 2016 г.) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере таможенного дела, стало Министерство финансов Российской Федерации (далее — Минфин России)⁵. Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной таможенной службы.

При этом полномочия и функции таможенных органов определяются разработанным в 2013 г. и действующим в настоящее время в прежней редакции постановлением Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 «О Федеральной таможенной службе». А полномочия и функции региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов определяются в соответствии с ранее принятыми актами ФТС России.

Постановлением Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 закреплён перечень полномочий ФТС России, который не является исчерпывающим. В него также включены нормы, имеющие отсылочный характер (к нормам ТК ЕАЭС, иным международным актам и законодательству Российской Федерации в области таможенного дела). Детальный анализ этого перечня не позволяет сделать положительный вывод о том, что ФТС России имеет полномочия по обеспечению прохождения таможенных процедур. Анализ полномочий региональных таможенных управлений и таможен привел к выводу о том, что эти структуры тоже не имеют прямых полномочий по обеспечению прохождения таможенных процедур. В подтверждение приведем Приказ ФТС России от 31.05.2018 № 832 «Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении» и Приказ ФТС России от 31.05.2018 № 833 «Об утверждении Общего положения о таможне»⁶, которые являются основными подзаконными административно-правовыми актами, закрепляющими общие положения (полномочия, функции) и порядок деятель-

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.08.2018.

³ СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252. Частично утратил силу.

⁴ Статья 1 указанного закона.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 15.01.2016 № 12 (ред. от 15.05.2018) «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.09.2018.

ности региональных таможенных управлений и таможен, и определяют их статус и иерархическое подчинение.

Региональное таможенное управление (далее — РТУ) обеспечивает реализацию задач и функций ФТС России в заданном регионе деятельности, обеспечивает контроль (надзор) в отношении подчиненных таможен и таможенных постов. РТУ несет полномочия по контролю и надзору за деятельностью служащих таможен и таможенных постов при исполнении ими норм ТК ЕАЭС о прохождении таможенных процедур, связанных с ввозом товаров на таможенную территорию ТК ЕАЭС и вывозом с таможенной территории Союза товаров, и др.

Таможня, в свою очередь, осуществляет руководство деятельностью подчиненных таможенных постов в регионе действия. Так, начальник таможни осуществляет общее руководство и контроль деятельности таможенных постов; принимает решения об отмене или изменении не соответствующих требованиям таможенного законодательства ЕАЭС и законодательства Российской Федерации о таможенном деле решений таможенных постов; признает неправомерными действия (бездействие) таможенных постов и подчиненных должностных лиц таможни; принимает решения по результатам таможенных проверок и принятым объяснений участников ВЭД. Начальник таможни имеет и иные полномочия.

Сопоставление содержания норм о порядке деятельности ФТС России, региональных таможенных управлений и таможен позволило сделать вывод о том, что три высших звена системы таможенных органов не имеют непосредственных полномочий по обеспечению прохождения таможенных процедур, в том числе прохождения таможенной процедуры «таможенный транзит». В этой связи представляется необходимым провести более детальный анализ нормативных правовых актов, закрепляющих порядок деятельности таможенного поста.

Таможенный пост действует в соответствии с Приказом ФТС России от 31.05.2018 № 834 «Об утверждении Общего положения о таможенном poste»⁷. Анализ норм этого приказа показал, что таможенный пост является таможенным органом, обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России в области таможенного дела в регионе деятельности таможенного поста. Таможенный пост осуществляет государственной контроль (надзор) на таможенной границе ЕАЭС и является тем самым органом, который ежедневно осуществляет оформление товаров, транспортных средств международной перевозки и др. Таможенный пост осуществляет таможенный досмотр при их перемещении через таможенную границу Союза. Таможенные посты Российской Федерации в пунктах расположения ежедневно реализуют полномочия по контролю:

- за правильностью помещения товаров под таможенную процедуру;
- принятия решения в отношении таможенной стоимости и определения таможенной стоимости перемещаемых товаров;
- правильности применения классификации товаров по ТН ВЭД ЕАЭС, а также определения страны происхождения товаров;

- за достоверностью сведений, представляемых для таможенных целей, проведения таможенных процедур, и др.

Помимо указанного, таможенный пост обеспечивает:

- единообразие применения и исполнения таможенного законодательства Евразийского экономического союза;
- доступность информации о правилах перемещения товаров физическими лицами, в том числе путем оборудования информационных стендов в местах осуществления таможенных операций в отношении товаров, перемещаемых физическими лицами;
- соблюдение законности в своей деятельности;
- информационную безопасность и применение технических средств таможенного контроля;
- меры по защите национальной безопасности государств — членов ЕАЭС, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды и др.

И, пожалуй, наиболее важным в рассматриваемом контексте является полномочие по обеспечению соблюдения прав и законных интересов лиц в области таможенного регулирования и создание условий для ускорения товарооборота через таможенную границу ЕАЭС. При этом конкретные меры, связанных с содействием физическим и юридическим лицам по обеспечению прохождения таможенных процедур, в том числе прохождения таможенной процедуры «таможенный транзит», приказ ФТС России от 31.05.2018 № 834 не содержит.

В этой связи невозможно не обратиться к Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года⁸ (далее — Стратегия), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2575-р. Стратегия не является актом законодательного уровня, представляет собой так называемую «дорожную карту», определяющую направления развития таможенной службы. В Общих положениях Стратегии указано на то, что изменение масштабов, характера и форм ВЭД послужили предпосылками для совершенствования таможенной деятельности. Документ определяет ключевые условия и приоритеты совершенствования таможенной службы на долгосрочную перспективу. Среди основных направлений развития таможенной службы Российской Федерации выделены такие, как содействие интеграционным процессам и международному сотрудничеству, активная работа, направленная на минимизацию издержек участников при прохождении таможенных процедур. В разделе V отмечена перспективная задача проведения мероприятий по наращиванию транзитного потенциала Российской Федерации, чему призвано содействовать системное упрощение порядка совершения таможенных операций при перемещении товаров в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, а также эффективное функционирование таможенной инфраструктуры, использование единой автоматизированной информационной системы таможенных органов. Таким образом, развитие таможенной службы, в частности совершенствование правовой регламентации и механизма осуществления таможен-

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.09.2018.

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

ных процедур (в том числе таможенной процедуры «таможенный транзит») связывается с развитием таможенного администрирования, таможенной инфраструктуры, электронным оборотом, использованием единой автоматизированной информационной системы таможенных органов и др. Однако главной проблемой рассматриваемого документа является то, что положения Стратегии не актуализированы с учетом вступившего в силу с 01.01.2018 ТК ЕАЭС и нормами ФЗ № 289.

Отдельно хотелось бы отметить, что российское законодательство о таможенном деле содержит множество подзаконных нормативных правовых актов, в том числе содержащих административные регламенты оказания государственных услуг, устанавливающих порядок проведения отдельных мероприятий таможенного контроля и др. При этом ни в законах, ни в подзаконных актах нет норм, раскрывающих вопросы *обеспечения* прохождения таможенных процедур, в том числе прохождения таможенной процедуры «таможенный транзит», что, несомненно, является пробелом в российском законодательстве о таможенном деле. Уместно отметить, что значительная часть актов ФТС России в рассматриваемой сфере имеет гриф секретности, в связи с чем проанализировать их содержание и подготовить соответствующие предложения не представляется возможным.

Российские ученые, изучая опыт работы таможенных органов Европейского союза, отмечают, что среди основных полномочий таможенных органов закреплены полномочия по оказанию содействия законной деятельности бизнеса. Так, например, М.Н. Кобзарь-Фролова, анализируя опыт работы Таможенного союза Европейского союза, отмечает: «Административно-юрисдикционные полномочия таможенных органов ЕС весьма специфичны. Они направлены прежде всего на предотвращение конфликта. А для этих целей таможенные органы ЕС ведут активную аналитическую работу, собирают информацию о лицах, участниках таможенных отношений, тесно взаимодействуют с другими административными органами, службами и таможенными представителями⁹, производят обмен и хранение данных и информации. Весьма значимой частью профилактической работы является информационная, консультационная и разъяснительная деятельность»¹⁰.

На основании изложенного, могут быть сделаны следующие выводы:

1) правовая природа таможенной процедуры таможенного транзита имеет административно-правовую основу;

2) общие вопросы прохождения таможенной процедуры «таможенный транзит» регулируются нормами ТК ЕАЭС, который имеет множество отсылочных

диспозиций к законодательству государств — членов ЕАЭС;

3) законодательные акты Российской Федерации в области таможенного дела направлены на создание и обеспечение функционирования административно-правового механизма исполнения требований норм ТК ЕАЭС, включающего разработку соответствующих административных регламентов, правил, порядка обеспечения исполнения норм ТК ЕАЭС (включая порядок прохождения таможенной процедуры таможенного транзита), действие единой системы таможенных органов, выработку способов и мер по реализации норм ТК ЕАЭС и др.;

4) в качестве недостатков современного законодательства Российской Федерации в области таможенного дела следует отметить то, что сложившаяся система таможенных органов не обеспечивает в полной мере требования ТК ЕАЭС; высшие звенья системы таможенных органов Российской Федерации не имеют прямых полномочий по обеспечению прохождения таможенных процедур, в том числе прохождения таможенной процедуры «таможенный транзит», а несут административно-охранительные, организационно-распорядительные полномочия, полномочия по контролю и надзору (административно-юрисдикционные полномочия) за деятельностью таможенных постов Российской Федерации и их должностных лиц, закрепленные лишь на уровне приказов ФТС России.

Литература

1. Агамагомедова С.А. Оптимизация и систематизация административных процедур в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза / С.А. Агамагомедова // Административное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 37–47.
2. Воронов А.М. Таможенные органы как субъекты обеспечения безопасности государства / А.М. Воронов, Н.В. Шайдуко // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. С. 242.
3. Давыдов К.В. Административные процедуры: проблемы классификации / К.В. Давыдов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 2. С. 116–122.
4. Кобзарь-Фролова М.Н. Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов по назначению административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела / М.Н. Кобзарь-Фролова // Вопросы правоведения. 2017. № 1. С. 111–126.
5. Кобзарь-Фролова М.Н. Сравнительно-правовая характеристика полномочий и функции таможенных органов Российской Федерации и таможенных органов в Европейском союзе / М.Н. Кобзарь-Фролова // Вопросы правоведения. 2016. № 2 (36). С. 332–342.
6. Морозова М.С. Совершенствование административных процедур в деятельности таможенных органов Российской Федерации в условиях интеграции в единое экономическое пространство : дис. ... канд. юрид. наук / М.С. Морозова. Люберцы, 2013. 178 с.
7. Щерба М.Ю. Совершенствование таможенного администрирования как основной элемент содействия внешнеторговой деятельности / М.Ю. Щерба // Вестник Российской таможенной академии. 2018. № 2. С. 28–33.

⁹ Примечание, сделанное М.Н. Кобзарь-Фроловой: «Институт таможенного представительства — отдельная весьма интересная тема в деятельности таможенных органов ЕС и связан с действием риск-ориентированных моделей в таможенных отношениях».

¹⁰ См.: Кобзарь-Фролова М.Н. Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов по назначению административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела // Вопросы правоведения. 2017. № 1. С. 111–126; Кобзарь-Фролова М.Н. Сравнительно-правовая характеристика полномочий и функции таможенных органов Российской Федерации и таможенных органов в Европейском союзе // Вопросы правоведения. 2016. № 2 (36). С. 332–342.

Понятие и признаки тактики доказывания в административном судопроизводстве

Павленко Константин Анатольевич,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Центрального филиала Российского государственного университета правосудия,

кандидат юридических наук

394006, г. Воронеж, ул. 20-летия Октября, д. 95

E-mail: pavlenkost@mail.ru

Тактика доказывания в административном судопроизводстве фактически не исследовалась, в силу чего актуальными являются определение ее признаков и разработка дефиниции.

Автором отмечены наиболее явные признаки: построение и реализация тактики субъектом доказывания, сущность ее как совокупности специальных приемов и средств. В статье обосновываются и менее очевидные особенности. В частности, возможность реализации тактики доказывания в целях, лишь косвенно связанных с рассмотрением соответствующего дела. Кроме того, исследуемый феномен характеризуется реализацией в рамках административного дела. Выделенные признаки обобщены в авторской дефиниции понятия.

Ключевые слова: административное судопроизводство, доказывание, тактика доказывания, доказательство, субъект доказывания, реализация доказательственной тактики.

The Concept and Attributes of the Proving Tactics in the Administrative Proceedings

Pavlenko Konstantin A.

Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines

of the Central Branch of the Russian State University of Justice

Candidate of Legal Sciences

The tactics of proof in administrative legal proceedings actually has not been tested, and thus relevant is determination of its features and development of definitions.

The author highlights the most obvious features: building and implementing tactics subject of proof, its essence as a set of special techniques and tools. Article justified and less-obvious features. In particular, the possibility of implementing tactics evidence to only indirectly related to the consideration of the case. In addition, analyzed the phenomena is characterized by the implementation of the administrative case. Selected signs are summarized in the author's definition of concepts.

Keywords: administrative proceedings, proof, proof tactics, the subject of proof, implementation of proof tactics.

Рассмотрение феномена тактики доказывания, несомненно, является обязательной задачей исследователя доказательственной деятельности в административном судопроизводстве. Однако в науке данная тематика должным образом не раскрыта.

Разрабатывая дефиницию тактики доказывания, следует исходить из ее системного характера и объединения ею различных элементов: приемов, комбинаций и тому подобного¹. В сущности тактика доказывания есть совокупность приемов и иных средств, используемых в доказывании. При этом в науке средства доказывания рассматриваются в различных значениях: для обозначения какого-либо действия, приема, осуществляемого в рамках доказывания² либо как синоним доказательства³. В настоящей работе они

употребляются именно в значении действий или приемов субъекта доказывания.

Итак, тактика доказывания суть совокупность действий: приемов, комбинаций, операций и т.д. В частности, достаточно распространена тактика варьирования процессуального поведения административных истцов в зависимости от поведения административных ответчиков.

Широко известен факт «текучки» кадров в органах принудительного исполнения. Тактически «искусленные» практики научились использовать данное обстоятельство, заявляя административные иски об обжаловании действий либо бездействия судебных приставов-исполнителей. Так, согласно пункту 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50⁴ по делам об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, полномочия которого прекращены, требования предъявляются к сменившему

¹ См.: Баев М.О. Тактические основы деятельности адвоката-защитника в уголовном судопроизводстве России: теория и практика : автореферат дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2005. С. 8.

² См.: Зотов Д.В. Фикции и фиктивность в уголовно-процессуальном праве // Российская юстиция. 2018. № 1. С. 41.

³ См.: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. 768 с.

⁴ См.: О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 // Российская газета. 2015. 15 ноября.

его приставу либо старшему судебному приставу подразделения ФССП России. Административные иски предсказуемо стали указывать в качестве ответчиков именно судебных приставов-исполнителей, полномочия которых прекращены. Поскольку сведения о необходимости замены ненадлежащего ответчика откроются суду лишь к следующему судебному заседанию, подобный прием позволяет увеличить сроки рассмотрения административного дела на основании ч. 3 ст. 43 КАС РФ.

На практике признание незаконности действий либо бездействия должностного лица отнюдь не всегда есть конечная цель заявителя. Если говорить об обжаловании действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей, то очевидно, что в значительном количестве случаев такие дела имеют смысл для стимулирования работы административных ответчиков.

К предварительному судебному заседанию служащие органов принудительного исполнения могут совершить необходимые истцу действия либо иным образом восстановить его нарушенное право: рассчитать задолженность по алиментам, установить имущество должника и т.д.

Убедившись в осуществлении данных мероприятий, к следующему заседанию административный истец зачастую готовит заявление об отказе от иска. Таким образом, применение приема с намеренным указанием в иске ненадлежащего ответчика, во-первых, позволяет добиться желаемого результата до окончания производства по делу и приведения судебного акта в исполнение. Во-вторых, оно позволяет «не обострять» отношения с судебными приставами-исполнителями, что важно для взыскателя в продолжительных исполнительных производствах.

Не исключено, что у коллег возникнут замечания относительно квалификации описанных действий как приема доказательственной тактики. Вполне вероятно и постановка вопроса об их допустимости, соотношении их с понятием злоупотребления права на административный иск.

Применительно к первому возможному замечанию следует отметить, что в силу ч. 3 ст. 14 КАС РФ сторонам обеспечивается право представлять доказательства суду и другой стороне по административному делу и совершать иные действия в рамках доказывания. То есть доказывание есть одновременно процессуальное право и процессуальная обязанность.

По смыслу ч. 1 ст. 62 КАС РФ обстоятельства, подтверждающие заявление требований к надлежащему ответчику, также подлежат доказыванию. Следовательно, воздержание от их обоснования является возможной формой процессуального поведения административного истца.

Применительно к возможной трактовке данного приема, как недопустимого процессуального злоупотребления, можно пояснить следующее. Во-первых, необходимо понимать, что заявление подобного иска не является примером известной арбитражному и гражданскому судопроизводству практики заявления фиктивных, надуманных исков⁵: в приведенном слу-

чае истец исходит из реальности и обоснованности своих административно-правовых требований.

Во-вторых, сам по себе прием заявления иска к априори ненадлежащему ответчику не является тактическим ноу-хау представителей в административном судопроизводстве и широко применяется в цивилистическом процессе⁶.

Тактика доказывания представлена совокупностью доказательственных приемов, применение которых должно служить единой цели достижения наиболее приемлемого для субъекта доказывания процессуального результата. Представляется ошибочным ограничение круга целей применения тактики возможным результатом рассмотрения дела — удовлетворением иска (полным или частичным) либо отказом в таком удовлетворении. Тактика поддержки иска, равно как и тактика защиты от него, может быть гораздо более изощренной.

В приведенном примере административный истец достиг своей основной цели — «заставил» органы принудительного исполнения работать, при этом дело не было рассмотрено по существу.

Также допустимым или приоритетным для административного истца процессуальным результатом может являться применение мер предварительной защиты.

Например, предметом административного иска может быть признание расчета задолженности по алиментам незаконным и обяжание осуществить перерасчет⁷. При этом, поскольку от факта наличия задолженности зависит возможность совершения в отношении должника ряда исполнительных действий согласно ст. 64 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (временное ограничение на выезд из Российской Федерации, временное ограничение на пользование специальным правом и иные), его судебная инициатива может быть обусловлена желанием избежать таких ограничений или их отсрочить.

В цивилистическом процессе ответчики (в делах о банкротстве — должники⁸) достаточно часто мотивированы не вероятным процессуальным исходом, а перспективой «затягивания» процесса⁹.

На первый взгляд, в административном процессе вопрос о подобной перспективе не стоит: преимущества отложенного процессуального поражения для административного органа или должностного лица не вполне ясны. Вместе с тем злоупотребления в форме затягивания рассмотрения дела в административном судопроизводстве возможны, и выражены они могут быть главным образом в поведении административных истцов.

ников А.М., Лушникова М.В. Социальные договоры в праве : монография. М. : Проспект, 2017. 480 с.

⁶ См., напр.: Александрова Н. Трудовые споры по отношениям, вытекающим из аутсорсинга. Кто надлежащий ответчик? // Трудовое право. 2016. № 5. С. 28.

⁷ См., напр.: Апелляционное определение Московского городского суда от 4 августа 2017 г. по делу № 33а-2783/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См., напр.: Никитин А.Ю. Когда о банкротстве должника заявляет ИФНС [Интервью с К.Н. Чекмышевым] // Главная книга. 2017. № 17. С. 88–89.

⁹ См.: Поляк М.И. Злоупотребление правами в рамках гражданского и арбитражного процесса // СПС «КонсультантПлюс». 2018.

⁵ В арбитражном судопроизводстве подобные иски могут являться с целью причинения ответчику имиджевого ущерба, в гражданском — с целью снижения размера алиментов в связи с возникновением нового алиментного обязательства. См. подробнее по указанному вопросу: Тарусина Н.Н., Луш-

В данном контексте весьма показательна зависимость рассмотрения дел о взыскании неустойки за просрочку уплаты алиментов (ч. 2 ст. 115 СК РФ) от установления просроченных к уплате сумм, а значит, от содержания постановления судебного пристава-исполнителя о расчете задолженности по уплате алиментов.

В силу ст. 215 Гражданского процессуального кодекса РФ в случае невозможности рассмотрения данного дела до разрешения другого дела, рассматриваемого в гражданском, административном или уголовном производстве, а также дела об административном правонарушении, суд обязан приостановить производство по делу.

Поэтому, заявляя административный иск об обжаловании якобы незаконного постановления судебного пристава-исполнителя и впоследствии затягивая рассмотрение административного дела, плательщик алиментов способствует увеличению сроков рассмотрения и «параллельного» гражданского дела. Затягивание рассмотрения дела также может осуществляться и с целью максимальной отсрочки исполнения какой-либо обязанности, например, исполнения судебного акта по другому делу¹⁰.

С учетом изложенного указание в качестве цели тактических мероприятий достижения наиболее приемлемого для субъекта доказывания процессуального результата соответствует фактическому положению дел.

Упомянутые выше средства доказывания используются в рамках доказательственной деятельности, выраженной в собирании, раскрытии, представлении доказательств. Безусловно, в этот же перечень следует включить исследование доказательств, поскольку лица, участвующие в деле, их представители могут давать объяснения на данной стадии, а также задавать вопросы свидетелям, экспертам, специалистам (ст. 164–169 КАС РФ).

При этом мы склонны считать более целесообразным употребление термина «использование доказательств», охватывающего максимально широкий круг действий.

В судебной практике непосредственно «использование доказательств» упоминается крайне редко. При этом указывается, например, использование конкретных объектов в качестве доказательств¹¹. В уголовно-процессуальной науке значения данных понятий практически отождествляются¹².

В юридической литературе термин «использование доказательств» употребляется либо как обобщение различных форм работы с доказательствами (собирание, исследование и т.д.), либо в контексте самой возможности использования конкретных вещей, документов и материалов в качестве доказательств по делу.

Таким образом, судебная практика и имеющиеся научные труды могут привести к выводу, что какие-либо формы использования доказательств, помимо вышеупомянутых, в административном судопроизводстве едва ли возможны.

Мы придерживаемся иного мнения. Во-первых, возможны ссылки на доказательства в рамках аргументации по делу, в том числе в прениях и репликах. Конечно, такие ссылки в любом случае сводятся к обращению внимания суда на характеристики доказательств, значимые для рассмотрения дела, что по своей сути есть элемент представления доказательства либо участия в его исследовании.

Вместе с тем доказательства могут использоваться посредством введения суда в заблуждение, отдельные качества средств доказывания могут быть надуманы либо преподнесены с искажением. Едва ли такое поведение субъекта доказывания укладывается в стандартное понимание представления или исследования доказательств.

Кроме того, конкретные доказательства могут быть сокрыты. Подобные действия также следует рассматривать как вариант их использования, поскольку они осуществляются осознанно, с целью достижения желаемого для субъекта процессуального результата.

Также с различных позиций можно рассматривать ситуации, при которых субъект доказывания передает объект исследования на экспертизу, хотя инициатором ее проведения явилось другое лицо. Приведенными доводами отнюдь не ограничивается перечень аргументов в пользу признания возможности употребления термина «использование доказательств». В то же время утверждение о невозможности использования доказательств иначе, как путем их собирания, раскрытия, представления и исследования, не соответствует практике доказательственной деятельности и необоснованно ограничивает область научной проработки вопросов процессуальной тактики.

Важным признаком доказательственной тактики является ее применение в условиях противодействия со стороны оппонента. У каждой из сторон административного дела доказательственная тактика своя, и она необходима для того, чтобы превзойти противника. В отсутствие противодействия она имела бы кардинально иное построение: рассчитывая свое процессуальное поведение, субъект доказывания исходит из вероятных шагов другой стороны.

Содержание и форма различных тактических действий также обусловлены присутствием в процессе оппонента. Так, представляемое суду доказательство должно быть предварительно раскрыто перед лицами, участвующими в деле. В силу данного обстоятельства сторона едва ли располагает возможностью «спрятать туз в рукаве», то есть неожиданно для оппонента представить важное доказательство по делу. По меньшей мере, для этого потребуются найти значимые основания.

Очевидным признаком тактики доказывания является то, что она разрабатывается субъектом доказывания и реализуется по его усмотрению.

Именно поэтому к тактике доказывания в конкретных ситуациях могут быть применимы различного рода эпитеты: ошибочная, агрессивная, пассивная, деструктивная и т.д. Таким образом, объективные ха-

¹⁰ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 6 марта 2018 г. по делу № 33а-1350/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См., напр.: Постановление Президиума ВАС РФ от 12.11.2013 № 18002/12 по делу № А47-7950/2011 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 5.

¹² См., напр.: Соломатина Е.А., Трошанович А.В. Материалы оперативно-разыскной деятельности как доказательства, проблемы их использования // Российский следователь. 2018. № 2. С. 57–61.

рактические тактики по конкретному делу придает субъективный замысел ее разработчика.

Административное судопроизводство, несмотря на публичный статус одной из сторон и, по общему правилу, сокращенные сроки, может быть охарактеризовано как в известной степени зависимое от поведения субъектов доказывания. Вопрос реализации принципа состязательности в данном виде юридического процесса сложный и неоднозначный. Однако у сторон, прокурора и заинтересованных лиц имеется достаточная свобода выбора методов и приемов, используемых для достижения поставленной цели.

Еще одним признаком доказательственной тактики в административном судопроизводстве является ее реализация в рамках рассмотрения административного дела. Правовой статус, который административно-процессуальное законодательство закрепляет за тем или иным лицом, участвующим в деле, определяет возможность либо невозможность осуществления тех или иных действий, непосредственным образом детерминирует тактику доказывания.

Особенности ограничений и запретов, выраженные в предписаниях КАС РФ, дают основания заявлять о необходимости специальной подготовки практикующего юриста к рассмотрению административного дела и избранию им линии поведения, в большинстве случаев отличной от той, которая могла быть избрана в гражданском или арбитражном процессе.

Обобщая изложенное, считаем возможным предложить следующую дефиницию исследуемого административно-правового феномена: «Тактика доказывания в административном судопроизводстве — это

совокупность приемов и иных средств, разрабатываемых субъектом доказывания и реализуемых посредством использования доказательств по административному делу в условиях противодействия процессуального оппонента».

Литература

1. Александрова Н. Трудовые споры по отношениям, вытекающим из аутсорсинга. Кто надлежащий ответчик? / Н. Александрова // Трудовое право. 2016. № 5. С. 25–35.
2. Баев М.О. Тактические основы деятельности адвоката-защитника в уголовном судопроизводстве России: теория и практика : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / М.О. Баев. Воронеж, 2005. 44 с.
3. Зеленцов А.Б. Судебное административное право : учебник для студентов вузов / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов. М. : Статут, 2017. 768 с.
4. Зотов Д.В. Фикции и фиктивность в уголовно-процессуальном праве / Д.В. Зотов // Российская юстиция. 2018. № 1. С. 41–43.
5. Никитин А.Ю. Когда о банкротстве должника заявляет ИФНС [Интервью с К.Н. Чекмышевым] / А.Ю. Никитин // Главная книга. 2017. № 17. С. 88–92.
6. Поляк М.И. Злоупотребление правами в рамках гражданского и арбитражного процесса / М.И. Поляк // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
7. Соломатина Е.А. Материалы оперативно-розыскной деятельности как доказательства, проблемы их использования / Е.А. Соломатина, А.В. Трошанович // Российский следователь. 2018. № 2. С. 57–61.
8. Тарусина Н.Н. Социальные договоры в праве : монография / Н.Н. Тарусина, А.М. Лушников, М.В. Лушникова. М. : Проспект, 2017. 480 с.

ОБЩИЕ ПРАВИЛА оформления статей и иных материалов, направляемых для опубликования в журналах Издательской группы «ЮРИСТ»

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1,5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски постраничные, в конце каждой страницы, обозначения арабскими цифрами). Объем материала не должен превышать 10 страниц, что соответствует 20 000 знаков (с учетом сносок и пробелов), (далее — Статья). К рассмотрению не принимаются Статьи, направленные в несколько изданий, при выявлении данного факта редакция прекращает сотрудничество с автором в дальнейшем.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его Статьи.

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на Статью заключается в порядке, приведенном в разделе «Редакционная политика ИГ «Юрист» по адресу: <http://lawinfo.ru/for-authors/policy/>. Перед направлением в редакцию Статьи просим обязательно ознакомиться с требованиями, приведенными в разделе «Редакционная политика ИГ «Юрист». Статьи, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

Реализация участия прокурора при решении вопросов о признании недействительным водительского удостоверения на управление транспортными средствами и о прекращении действия права на управление транспортными средствами в рамках административного судопроизводства

Закирова Ольга Николаевна,

старший преподаватель

Уральского филиала Российского государственного университета правосудия

454000, г. Челябинск, пр. Победы, д. 160

E-mail: zakol1@yandex.ru

Статья посвящена роли прокурора в правозащитной практике публичных и общественных отношений в рамках административного судопроизводства, проблемам отсутствия специальной главы в КАС РФ о признании недействительным водительского удостоверения на управление транспортными средствами и о прекращении действия права на управление транспортными средствами, в частности о реализации участия прокурора с данными административными исками в суд.

Ключевые слова: роль прокурора в правозащитной практике публичных и общественных отношений, административное судопроизводство, использование специальным правом управления источником повышенной опасности, безопасность дорожного движения, публичный и общественный интерес.

Implementation of the Prosecutor's Involvement in Solution of Issues on Acknowledging a Driving License Invalid and on Termination of the Right to Drive Vehicles within the Framework of the Administrative Proceedings

Zakirova Olga N.

Senior Lecturer of the Ural Branch of the Russian State University of Justice

The article is devoted to the role of the Prosecutor in the human rights practice of public and public relations in the administrative proceedings, the problems of the absence of a special Chapter in the CAS of the Russian Federation on the invalidation of the driving license for driving and the termination of the right to drive vehicles, in particular the implementation of the participation of the Prosecutor.

Keywords: the role of the Prosecutor in the human rights practice of public and public relations, administrative proceedings, the use of a special right to control the source of increased danger, road safety, public and public interest.

Роль прокурора в правозащитной практике публичных и общественных отношений, несомненно, является важным звеном защиты прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Многие авторы исследовали тему участия прокурора в правозащитной практике общественных интересов. Так, например, Н.В. Крючкова показала сравнительно-правовой анализ основания и пределов участия прокурора в гражданско-арбитражном и административном судопроизводстве¹, Е.С. Смагина полагает, что

защита публичного интереса должна находиться в компетенции соответствующих органов публичной власти², Н.А. Васильчикова, указывает, что осуществление надзора за исполнением законов и законностью правовых актов является одной из функций органов прокуратуры³, доктор юридических наук С.З. Женетль рассмотрела вопрос о проблемах рассмотрения судами дел, связанных с прекращением права на управление транспортными средствами. При этом автор приходит к однозначному выводу о необходимости изменений в законодательство об административном судопроиз-

¹ Крючкова Н.В. Основания и пределы участия прокурора в гражданско-арбитражном и административном судопроизводстве (сравнительно-правовой анализ) // Юридические науки. 2008. № 4 (32). С. 34–39.

² Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9. С. 4–10.

³ Васильчикова Н.А. Защита прокурором публичных интересов в гражданском процессе // Криминалист. 2016. № 2. С. 86–90.

водстве⁴. Безусловно, к данной позиции автора мы тоже присоединяемся.

Важно отметить, что тема участия в прокурора стала еще более актуальной в связи с введением в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства (далее — КАС РФ) и выделения дел, которые в настоящее время рассматриваются исключительно в этом виде судопроизводства. Здесь следует обратить внимание на то, что дела, рассматриваемые в порядке административного судопроизводства, четко определены законом в Особенной части КАС РФ и не поддаются расширению и дополнению без введения соответствующих изменений в законодательство.

Необходимо указать, что данная сфера отношения, исходя из значимости, регулируется также и на международном уровне, в частности, в п. 3 ст. 8 Конвенции о дорожном движении (Вена, 8 ноября 1968 г.) указывается, что водитель должен обладать необходимыми физическими и психическими качествами и его физическое и умственное состояние должно позволять ему управлять транспортным средством⁵.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О безопасности дорожного движения»⁶ права граждан на безопасные условия движения по дорогам Российской Федерации гарантируются государством и обеспечиваются путем выполнения законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения и международных договоров Российской Федерации.

В данном случае следует отметить письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004, в котором подтверждается, что анализ статистических данных показывает наличие стойкой тенденции к увеличению роста административных правонарушений. При этом ежегодно органами прокуратуры выявляется порядка 100 тыс. нарушений как процессуального, так и материального законодательства, многие из которых допускаются органами Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Вместе с тем за каждым противозаконным проявлением должностных лиц, за каждым неправомерно принятым решением скрывается нарушение чьих-либо прав и свобод, что налагает на прокуроров обязанность добиваться своей активной позицией полного восстановления законности и недопущения в последующем подобного рода фактов⁷. Считаем, что тенденции увеличения говорят о серьезных проблемах в данной сфере и необходимости внедрения более действенных правовых регуляторов для их минимизации и дальнейшего предотвращения.

Необходимо отметить, что в соответствии с правилами дорожного движения водителю, несмотря на обладание водительским удостоверением, полученным на законных основаниях, в некоторых случаях, предусмотренных в законе, все же запрещается управлять транспортным средством, и законодательством четко определен перечень таких ограничений. Данные запреты являются, бесспорно, значимыми и предельно ясными с точки зрения безопасности дорожного движения, поскольку ставят под угрозу жизнь и здоровье не только самого водителя, который управляет источником повышенной опасности, но и неопределенного круга лиц, так как водитель вовлечен в общественные отношения с другими участниками дорожного движения.

Здесь можно указать, что автор А. Киселев в своем исследовании указывает, что в настоящее время существует достаточно отлаженная процедура защиты прав неопределенного круга лиц от потенциального вреда, который им может быть нанесен систематически осуществляемыми противоправными действиями, основанная с позиций материального права на ст. 1065 ГК РФ и практике ее применения судами⁸.

Тем не менее, несмотря на юридическую значимость данной проблематики, в непосредственном исследовании хотелось бы углубиться именно в процессуальные особенности рассмотрения данных дел не как административного проступка, а именно процедур последующего рассмотрения участия субъекта в правоотношениях по поводу управления источником повышенной опасности.

Сначала проанализируем признание недействительным водительского удостоверения на управление транспортным средством. Так, согласно Перечню медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, утвержденному постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 28 апреля 1993 г. № 377⁹, все заболевания, указанные в нем, являются прямыми медицинскими противопоказаниями к водительской деятельности.

В связи с указанным в случаях, если водителю выдано водительское удостоверение на управление транспортными средствами при наличии таких медицинских противопоказаний, то водительское удостоверение на управление транспортными средствами является недействительным, так как изначально нарушен установленный законом порядок его выдачи и эти юридические факты уже существовали на тот момент, а не возникли после.

Примером может послужить одно из дел судебной практики, где прокурор в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к Г. о признании недействительным водительского удостоверения на управление транспортными средствами категории «В», выданного 2002 г., сославшись на то, что Г. с 1999 г. состоит на учете в ОГУЗ «Челябинская областная наркологическая больница» с диагнозом «наркомания опийная», в связи с чем основания для получения права

⁴ Женетль С.З. К вопросу о проблемах в законодательстве об административном судопроизводстве // Право. Законодательство. Личность. 2018. № 1. С. 29–31.

⁵ Конвенция о дорожном движении (вместе с Техническими условиями, касающимися автомобилей и прицепов) (заключена в г. Вене 08.11.1968) // TreatySeries. Volume 1732. New-York : United Nations, 1999. P. 396–587.

⁶ Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

⁷ Письмо Генпрокуратуры Российской Федерации от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». URL: <http://legalacts.ru/doc/pismo-genprokuratury-rf-ot-27022004-n-36-12-2004/>

⁸ Киселев А. Предотвращая опасность // ЭЖ-Юрист. 2016. № 31. С. 15.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.1993 № 377 «О реализации Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 18. Ст. 1602.

на управление транспортными средствами отсутствовали¹⁰.

Считаем, что суд правильно в этом случае установил, что право на управление транспортными средствами предоставляется гражданам при отсутствии медицинских противопоказаний к водительской деятельности. В конкретном случае данное условие отсутствовало, в связи с чем водительское удостоверение на управление транспортными средствами признано недействительным.

Приведем другой пример из судебной практики, где прокурор Правобережного района г. Магнитогорска в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к К., в котором просил признать недействительным водительское удостоверение на право управления транспортными средствами. Также прокурор просил прекратить действие права К. на управление транспортными средствами в соответствии с указанным водительским удостоверением¹¹.

В данном случае считаем, что требования прокурора заявлены неверно, так как изначально вступают друг с другом в противоречия, поскольку прекратить действие права можно только по действительным водительским удостоверениям. Если же прокурор заявляет требования о признании недействительным водительского удостоверения на право управления транспортными средствами, то правовые последствия сами по себе уже наступают с момента их выдачи, то есть утрачивают юридическую силу с момента их получения.

В обоснование требований прокурор также указал, что прокуратурой района проведена проверка исполнения законодательства в сфере медицинского обеспечения безопасности дорожного движения, в ходе которой установлено, что ответчику выдано водительское удостоверение, однако он состоит на учете в ГБУЗ с диагнозом «наркомания», следовательно, данное лицо не может быть допущено к управлению транспортными средствами.

Суд в мотивировочной части анализируемого нами решения указал, что требования прокурора о признании недействительным водительского удостоверения удовлетворению не подлежат, поскольку данное водительское удостоверение выдано К. на законных основаниях, факт пригодности ответчика к управлению транспортными средствами был подтвержден заключением врачебной комиссии, которое никем не оспорено.

Полагаем, что с данным утверждением суда нельзя согласиться, так как заключение врачебной комиссии, как документ, выданный компетентным органом, тем не менее не является для суда преюдициальным и требует проверки в любом случае.

Можно отметить, что основаниями для прекращения действия права на управление транспортными средствами установлены в пункте 1 статьи 28 Федерального закона № 196-ФЗ. Данный перечень является исчерпывающим. Данные положения подтверждены и в решении Верховного Суда от 23 сентября 1998 г. № ГКПИ 98-457¹².

Подводя небольшой итог вышесказанному, можно сделать вывод, что признание незаконным водительского удостоверения — это процессуальный порядок, при котором устанавливаются факты, имеющие правовое значение и препятствующие этому при выдаче водительского удостоверения. Прекращение водительского удостоверения — это когда порядок выдачи водительского удостоверения был соблюден и юридических фактов, препятствующих этому, не было, но в последующем они все же возникли.

Далее, обратимся к порядку разрешения данных дел в судах общей юрисдикции, так как только суд общей юрисдикции по специфике подведомственности данных дел по признаку субъектного состава может их рассматривать. Считаем, что данная категория дел, вызывая достаточный публичный и общественный интерес, исходя из тех юридически значимых последствий, к которым может привести их последствия, определяет рассмотрение данных дел с выделением самостоятельной главы в рамках КАС РФ.

С учетом статистических данных можно сделать однозначный вывод, что количество дел, касающихся признания недействительными водительских удостоверений и признания их утратившим силу, с каждым годом растет¹³. Считаем, что данные статистики в данном случае говорят о некой системной проблеме. Практически все субъекты, обратившиеся с данными исками, это органы прокуратуры, которые заявляют требования в интересах неопределенного круга лиц, а в последующем практически все иски судами удовлетворяются.

Здесь уместно указать, что Д.А. Михайленко, старший помощник прокурора Республики Хакасия, указывает, что каждый год в Республике Хакасия регистрируется более 10 тыс. дорожно-транспортных происшествий, при этом в каждом восьмом погибают либо получают ранения люди. В целях преодоления препятствий к получению необходимых сведений прокуратурой республики выработано два пути: проверки соблюдения лечебными учреждениями законодательства при оказании медицинской помощи больным наркоманией и алкоголизмом, в том числе при постановке и снятии с учета вследствие ремиссии; проверки поступающей в органы прокуратуры информации из Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков о фактах выявления и задержания наркозависимых лиц и наличия у них права управления транспортными средствами.

Полученные сведения тщательно изучаются с целью выявления у гражданина медицинских противопоказаний (алкоголизм, наркомания) к управлению транспортными средствами¹⁴.

Считаем, что при подаче административного иска прокурор должен ссылаться на положения Конституции РФ, доказывая то, что осуществление прав гражданином не должно нарушать права и свободы других

стеровений», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 831 от 08.07.1997, и пункта 34 «Инструкции по применению указанных Правил», утвержденной Приказом МВД РФ от 30.12.1997 № 860, в части ограничения срока действия водительских удостоверений, ранее выданных без ограничения срока их действия // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ URL: <https://pravo.ru/story/200608/>

¹⁴ Михайленко Д.А. Надзор за исполнением законов о соблюдении ограничений к водительской деятельности // Законность. 2015. № 2. С. 29–31.

¹⁰ Архив Челябинского областного суда, дело № 33-9369/2009.

¹¹ URL: <http://sudact.ru/regular/doc/fQunmjmcjzgC/>

¹² Решение Верховного Суда РФ от 23.09.1998 № ГКПИ98-457 «Об оставлении без удовлетворения заявления о признании незаконными (недействительными) пункта 34 «Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удо-

лиц, что права и свободы человека могут быть ограничены. Ссылка и на то, что основанием к иску является опасность причинения вреда в будущем. Целесообразно также делать ссылки на статьи ФЗ «О безопасности дорожного движения» с упором на медицинское обеспечение безопасности движения в части ограничения к водительской деятельности.

Общий анализ исков прокуратуры показал, что типичные недостатки прокурорских исков — отсутствие медицинского заключения о наличии соответствующего заболевания, препятствующего управлению транспортным средством, так как эти сведения относятся к врачебной тайне. Поэтому, к сожалению, прокуроры выходят в суды по делам данной категории недостаточно подготовленными.

Исходя из того, что в административном судопроизводстве принцип состязательности процесса в статье 6 КАС РФ сопряжен с активной ролью суда, это окажет положительную роль для доказывания обстоятельств, которые будут необходимы по конкретному административному делу и установлению действительных обстоятельств по делу. Безусловно, что если есть вероятность выхода отношений из частных в общественные или публичные, то это один из «сигналов» закрепления данной группы дел для самостоятельного процессуального рассмотрения в рамках административного судопроизводства. В нашем случае это, несомненно, присутствует, и полагаем, что мы это обосновали.

Таким образом, полагаем, что для более эффективного, систематического отслеживания указанной деятельности, которая, как мы определили, играет немаловажную роль в защите прав свобод неопределенного круга лиц в области дорожного движения, требуется действительно серьезная работа на уровне законодательства, которая должна быть направлена на совершенствование правового регулирования и включения необходимой самостоятельной главы, посвященной признанию водительского удостоверения незаконным и признанию водительского удостоверения утратившим законной силы в рамках рассмотрения по правилам именно административного судопроизводства. Считаем, что самостоятельное закрепление

в КАС РФ главы приведет к более быстрому, правильному и эффективному рассмотрению дел данной категории с оптимизацией работы судов и, как следствие, к минимизации и стабилизации правонарушений в области дорожного движения, где круг лиц, который может быть задействован, никогда не сможет быть определен изначально, и поэтому значим для каждого человека, в частности. Также думается, что это упростит процедуры обращения прокурора с данными административными исками в суд, распределит круг обязанностей по бремени доказыванию и доказательством, а также по особенностям выносимых решений и способам их исполнений, что, безусловно, внесет свой положительный вклад в регулирование данного вида правоотношений.

Литература

1. Васильчикова Н.А. Защита прокурором публичных интересов в гражданском процессе / Н.А. Васильчикова // Криминалист. 2016. № 2. С. 86–90.
2. Женетль С.З. К вопросу о проблемах в законодательстве об административном судопроизводстве / С.З. Женетль // Право. Законодательство. Личность. 2018. № 1. С. 29–31.
3. Киселев А. Предотвращая опасность / А. Киселев // ЭЖ-Юрист. 2016. № 31. С. 15.
4. Крючкова Н.В. Основания и пределы участия прокурора в гражданско-арбитражном и административном судопроизводстве (сравнительно-правовой анализ) / Н.В. Крючкова // Юридические науки. 2008. № 4 (32). С. 34–39.
5. Михайленко Д.А. Надзор за исполнением законов о соблюдении ограничений к водительской деятельности / Д.А. Михайленко // Законность. 2015. № 2. С. 29–31.
6. Смагина Е.С. Некоторые вопросы защиты интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в гражданском процессе / Е.С. Смагина // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9. С. 4–10.

Уважаемые читатели!

Чтобы облегчить поиск интересующих вас материалов в выпущенных Издательской группой «Юрист» журналах, подготовлен библиографический указатель всех публикаций за период с 2013 по 2018 г. Настоящее издание является продолжением библиографического указателя статей, вышедших в свет в журналах Издательской группы «Юрист» за период с 1993 по 2013 г. Статьи приведены по изданиям, в которых они опубликованы и размещены в алфавитном порядке по фамилиям авторов, что значительно упрощает процедуру поиска необходимой информации.

С содержанием сборника и перечнем публикаций можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.

Административно-правовое регулирование приобретения и содержания домашних животных: постановка проблемы

Губарева Татьяна Ивановна,

*старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности
Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук
355035, г. Ставрополь, пр. Кулакова, д. 43
E-mail: t.i.gubareva@yandex.ru*

Трусов Александр Игоревич,

*старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности
Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук
355035, г. Ставрополь, пр. Кулакова, д. 43
E-mail: Kandidat26@rambler.ru*

В статье актуализируется вопрос о необходимости комплексного правового регулирования порядка содержания животных частными лицами.

В настоящее время не все субъекты Российской Федерации предусматривают в региональном законодательстве об административных правонарушениях ответственность за ненадлежащее содержание животных. Такое положение дел негативно сказывается на правовом обеспечении отношений по содержанию животных в отдельных регионах.

Кроме того, необходимость расширения понятия источников повышенной опасности посредством введения в него некоторых видов животных влечет за собой необходимость их государственной регистрации.

Ключевые слова: *животные, дикие животные, источники повышенной опасности, объекты гражданских прав, собственность, бесхозяйная вещь, государственная регистрация.*

Administrative Law Regulation of Pet Acquisition and Keeping: Problem Setting

Gubareva Tatyana I.

*Senior Lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activities
of the Stavropol Branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Candidate of Legal Sciences*

Trusov Aleksandr I.

*Senior Lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activities
of the Stavropol Branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Candidate of Legal Sciences*

The article raises the question of the need for a comprehensive legal regulation of the order of keeping animals by individuals.

Currently, not all constituent entities of the Russian Federation provide for liability in regional legislation on administrative offences for improper maintenance of animals. This state of Affairs has a negative impact on the legal support of relations on the maintenance of animals in certain regions.

In addition, the need to expand the concept of sources of increased danger through the introduction of some animal species entails the need for state registration of such animals.

Keywords: *animals, wild animals, sources of increased danger, objects of civil rights, property, ownerless thing, state registration.*

Проблема содержания частными лицами опасных животных является весьма актуальной. В Российской Федерации законодательство о порядке содержания животных, а также об ответственности за причинение ими вреда третьим лицам является крайне либеральным по сравнению с некоторыми другими развитыми странами. Между тем количество нападений опасных животных на людей увеличивается с каждым годом. Причем под опасными животными в данном случае имеются в виду и дикие животные, и домашние.

Детерминантой такого положения дел выступает отсутствие системного, комплексного нормативно-

го регулирования порядка приобретения и содержания частными лицами опасных видов животных, в том числе собак бойцовских пород. Вокруг этой проблемы периодически возникают дискуссии, не приводящие, однако, к кардинальным законодательным реформам.

В настоящее время правовое регулирование отношений, возникающих по поводу приобретения и содержания домашних животных, складывается из норм гражданского права, уголовного права и административного права.

Прежде чем перейти к вопросу о профилактике правонарушений, связанных с содержанием домаш-

них или каких-либо других видов животных, потенциально опасных для человека, необходимо определиться с применением категории «собственность» в отношении таких животных. Когда животное становится собственностью конкретного человека? А главное, когда и как об этом должны узнать органы, уполномоченные осуществлять контроль за соблюдением правил содержания таких животных? Указанные вопросы требуют серьезной проработки правового режима животных как объекта гражданских и иных правоотношений.

Согласно гражданскому законодательству РФ домашние животные являются объектом вещных прав (ст. 137 ГК РФ). Законом не предусмотрена регистрация права собственности человека за приобретенными животными. Возникновение или прекращение такого права возможно любым способом (покупка, наследование, дарение и др.), каких-либо особенностей в законе не установлено. Между тем некоторые собственники животных, при их приобретении не отдают себе отчета в приобретаемой одновременно ответственности за этих животных и не углубляются в особенности их содержания и дрессировки. Необходимость введения особенностей приобретения животных опосредована тем, что хозяину животного, причинившего вред потерпевшему, гораздо проще отказаться от своих прав на него, нежели возмещать причиненный животным вред. А доказать факт владения, пользования и распоряжения животным в таком случае будет сложно.

Сказанное выше, накладыываясь на модные тенденции по содержанию диких по природе животных в домашних условиях, порождает проблему нападения таких животных на человека. В этом случае хозяин животного несет юридическую ответственность перед потерпевшим. Подобная схема привлечения к ответственности хозяина животного сложилась исторически¹, и не вызывает сомнений, в отличие от вида ответственности, которую должно понести виновное лицо. Степень этой ответственности зависит от наступивших последствий и размера причиненного вреда. Так, в случае причинения тяжкого вреда здоровью потерпевшего хозяин собаки будет нести уголовную ответственность за преступление, предусмотренное статьей 118 УК РФ, в случае же смерти потерпевшего, ответственность возможна по статье 109 УК РФ.

Если же будет доказан умысел на причинение смерти или телесных повреждений другому лицу с применением животного, то такое деяние будет квалифицироваться согласно соответствующей норме УК РФ, а животное будет рассматриваться как орудие, используемое для достижения поставленной цели.

Следует констатировать возможность привлечения к административной ответственности за нарушение отдельных правил содержания животных и по действующим нормам КоАП РФ: ст. 6.3, 7.17, 10.6.

Однако отсутствие специализированных норм как в УК РФ, так и в КоАП РФ не позволяет охватить весь объем возможных нарушений в изучаемой области. Поэтому в остальных случаях вред будет возмещаться в порядке гражданского судопроизводства.

Актуальным является и вопрос возмещения вреда, причиненного безнадзорным животным (бесхо-

зяйной вещью), которых тысячи на городских улицах. Признать такое животное объектом гражданских прав невозможно, поскольку оно находится в состоянии естественной свободы. В этой связи такое животное подпадает под определение «дикое животное», которое является объектом животного мира, а значит, и ответственность за вред, причиненный таким животным, не предусмотрена. Данный вывод является дискуссионным в научной литературе², поэтому точку в этом вопросе необходимо поставить законодателю, либо, в качестве переходной меры, Верховному Суду РФ дать соответствующее разъяснение понятий «дикие животные», «домашние животные» и т.д., а также их классификацию.

Федеральное административное законодательство не устанавливает ответственности за ненадлежащее содержание домашних животных, оставляя этот вопрос на усмотрение субъектов РФ, равно как и не регламентирует правила их содержания. И это несмотря на то, что в 1981 году были утверждены Правила содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР, а в КоАП РСФСР (до июля 2002 года) была предусмотрена ответственность за их нарушение. Что мешает законодателю установить аналогичные правила в масштабах Российской Федерации и подкрепить их действие административной ответственностью? Почему данный вопрос, имеющий федеральное значение, отдан на откуп региональным властям?

Законы же субъектов Российской Федерации неоднозначно подходят к рассматриваемой проблеме.

Так, например, в Законе Ставропольского края об административных правонарушениях в марте 2018 года упразднена статья, устанавливающая ответственность собственника животного за нарушение правил содержания животных. Сами правила устанавливаются нормативными актами муниципальных образований. Однако к административной ответственности за нарушение данных правил владельцы животных привлечены быть не могут. Такой декларативный характер правил содержания домашних животных в Ставропольском крае отрицательно сказывается на отношении граждан к их исполнению.

Абсолютно полярная ситуация складывается, например, в Республике Саха (Якутия). В частности, статьей 5.1 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях³ установлена административная ответственность за нарушение правил содержания домашних, экзотических, диких отловленных животных и птиц, а именно правил их выгула и надлежащего контроля за их поведением (при условии, что отсутствие должного контроля повлекло повреждение или уничтожение чужого имущества или вред здоровью человека). Аналогичные нормы действуют и в Москве⁴, Краснодарском крае⁵, Волгоград-

² Горохов Д.Б. Современное законодательство в сфере содержания, использования и охраны животных // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 138–153.

³ Закон Республики Саха (Якутия) от 14.10.2009 726-3 № 337-IV «О Кодексе Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях».

⁴ Ст. 5.1 Закона города Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

⁵ Ст. 2.5.1–2.5.3 Закона Краснодарского края «Об административных правонарушениях» от 23.07.2003 № 608-КЗ.

¹ Лоба В.Е. К вопросу об ответственности животных и неодушевленных предметов: фрагменты истории // Закон и жизнь. 2017. № 1. С. 14–32.

ской области⁶, Новосибирской области⁷ и других регионов страны.

Таким образом, не все регионы нашей страны обеспечили должное правовое обеспечение отношений по содержанию животных.

И проблема эта возникла не одновременно. Ученными не раз говорилось о том, что «существующее в России правовое регулирование в отношении животных фрагментарно и нуждается в кардинальном совершенствовании, что требует выработки комплексного федерального закона и гармонизации с ним норм нескольких отраслей законодательства»⁸. Это утверждение актуально и сейчас.

Судебная практика дел, разрешаемых в порядке гражданского судопроизводства, имеет весьма противоречивые решения. Разрозненность регионального правового обеспечения рассматриваемых общественных отношений влечет ряд пробелов, а в некоторых субъектах РФ — декларативность правил содержания домашних животных, не подкрепленных возможностью привлечения нарушителя к административной ответственности.

Тем временем, отдавая дань моде, некоторые граждане приобретают диких животных (рысь, крокодил, медведь и т.д.) и крупных собак, способных причинить вред здоровью человека и даже лишить его жизни. При этом не всегда данные животные содержатся в условиях, обеспечивающих безопасность для окружающих (соседей, прохожих и т.д.). В этой связи хочется обратить внимание на возможность внедрения превентивных мер, в частности, посредством расширения объектов государственной регистрации. Практика обязательной государственной регистрации (а в некоторых случаях даже лицензирования) владения домашними животными давно используется в таких странах, как Германия, США, Великобритания и др., и считается нормой. В Российской Федерации также есть опыт внедрения государственной регистрации животных. Так, Республика Крым в 2017 году опробовала данный метод государственного управления. Однако о результатах говорить пока рано.

Представляется, что в целях обеспечения общественной безопасности и защиты здоровья граждан государственную регистрацию необходимо проводить в отношении лишь тех животных, которые могут нанести существенный вред здоровью человека, определение списка которых — задача законодателя. При этом мы не отрицаем возможность государственной регистрации абсолютно всех домашних питомцев с целью наполняемости государственного бюджета.

Основанием введения государственной регистрации собак крупных пород и диких опасных животных, содержащихся в неволе, выступает необходимость отнесения данных животных к источникам повышенной опасности наравне с автомобилями, оружием и прочим, а следуя логике законодателя, дальнейшим шагом должно быть введение в УК РФ отдельной статьи, предусматривающей ответственность за неосторожное

причинение тяжкого вреда здоровью (или смерти) путем нарушения правил содержания животных.

Согласно разъяснениям Верховного Суда РФ, статья 1079 ГК РФ не содержит исчерпывающего перечня источников повышенной опасности, поэтому суд, принимая во внимание особые свойства предметов, веществ или иных объектов, используемых в процессе деятельности человека, вправе признать источником повышенной опасности различную деятельность человека⁹. Относится ли к такой деятельности владение животными, не ясно, поэтому формулировка данной статьи породила неразбериху в судебной практике. С нашей точки зрения, животное может обладать всеми необходимыми свойствами, позволяющими признать его источником повышенной опасности. Данное мнение подкреплено сложившейся судебной практикой (хоть и не в отношении всех видов (групп, пород) животных, особенно собак) и поддерживается учеными¹⁰.

Отдельной проблемой является отказ от признания судами ответственности хозяев животных за причиненный домашними животными ущерб имуществу третьих лиц¹¹. Например, при сбивании транспортным средством одомашненного животного (коровы, барана, лошади), хозяин которого не выполняет правила его содержания. Ответственность нести должен хозяин такого животного, а не водитель транспортного средства (безусловно, при отсутствии нарушения ПДД со стороны водителя).

Таким образом, приобретая животное, человек должен понимать всю возлагаемую на себя ответственность по его содержанию, дрессировке, а также ответственность за причинение вреда этим животным третьим лицам.

В этой связи возникает необходимость комплексных правовых реформ.

Во-первых, назрела необходимость законодательного регламентирования порядка приобретения и государственной регистрации некоторых видов опасных животных, как минимум собак бойцовских, сторожевых и охранных пород.

Во-вторых, некоторые животные должны подпадать под действие норм гражданского законодательства о возмещении вреда, причиненного владельцами источников повышенной опасности.

В-третьих, специальные правила по порядку содержания животных частными лицами установить на федеральном уровне, чтобы исключить разрозненность правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

И наконец, в-четвертых, контроль за порядком выгула домашних животных, а также их содержания должен быть подкреплен полномочиями должностных лиц по привлечению к административной ответственности собственников животных, не соблюдающих специальные правила.

⁶ Ст. 6.4, ч. 4 ст. 11.3 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности (утв. Законом Волгоградской области от 11.06.2008 № 1693-ОД).

⁷ Ст. 4.5 Новосибирской области от 14.02.2003 № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области».

⁸ Иванова Ю.В. России нужен цивилизованный федеральный закон о животных [Интервью с Д.Б. Гороховым] // Адвокат. 2015. № 9. С. 18–30.

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.01.2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Летута Т.В. Вред, причиненный животными: проблемы гражданско-правовой защиты потерпевших // Вестник Оренбургского университета. 2014. № 3 (164). С. 29–33.

¹¹ Иншакова А.О., Шишлов Н.Ю. Проблема отнесения животных к источникам повышенной опасности и проблема возложения ответственности на их владельцев // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2017. № 1. С. 28–30.

Литература

1. Горохов Д.Б. Современное законодотворчество в сфере содержания, использования и охраны животных / Д.Б. Горохов // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 138–153.
2. Иванова Ю.В. России нужен цивилизованный федеральный закон о животных [Интервью с Д.Б. Гороховым] / Ю.В. Иванова // Адвокат. 2015. № 9. С. 18–30.
3. Иншакова А.О. Проблема отнесения животных к источникам повышенной опасности и проблема возложения ответственности на их владельцев / А.О. Иншакова, Н.Ю. Шишлов // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2017. № 1. С. 28–30.
4. Летута Т.В. Вред, причиненный животными: проблемы гражданско-правовой защиты потерпевших / Т.В. Летута // Вестник Оренбургского университета. 2014. № 3 (164). С. 29–33.
5. Лоба В.Е. К вопросу об ответственности животных и неодушевленных предметов: фрагменты истории / В.Е. Лоба // Закон и жизнь. 2017. № 1. С. 14–32.

Нарушения в сфере обращения с медицинскими отходами: теория и практика

Погодина Ирина Владимировна,

*заведующая кафедрой финансового права и таможенной деятельности
Юридического института Владимирского государственного университета
имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (ВлГУ),
кандидат юридических наук, доцент
600000, г. Владимир, ул. Горького, д. 87*

Баранова Алла Федоровна,

*ассистент кафедры правового и организационного обеспечения бизнес процедур
Юридического института Владимирского государственного университета
имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (ВлГУ)
600000, г. Владимир, ул. Горького, д. 87*

В статье перечислены типичные нарушения в сфере обращения с медицинскими отходами. Рассматривается правоприменительная практика в данной области. Авторы констатируют, что, несмотря на развитие медицины, культура управления медицинскими отходами находится на невысоком уровне. Сделаны предложения об ужесточении ответственности за нарушения в сфере обращения с медицинскими отходами, расширении пропаганды об опасности медицинских отходов.

Ключевые слова: медицинские отходы, обращение с отходами, правонарушения, ответственность.

Violations in Medical Waste Treatment: The Theory and Practice

Pogodina Irina V.

*Head of the Department of Financial Law and Customs Activities
of the Law Institute of the Vladimir State University (VLSU)
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

Baranova Alla F.

Teaching Assistant of the Department of Legal and Organizational Support of Business Procedures of the Law Institute of the Vladimir State University (VLSU)

The article lists the most typical violations in the field of medical waste management. The law enforcement practice in the sphere of medical waste management and prosecution is considered. The authors state that despite the development of medicine, the culture of medical waste management is at a low level. Proposals were made to strengthen the responsibility for violations in the field of medical waste management, to expand awareness of the danger of medical waste.

Keywords: medical waste, waste management, offenses, responsibility.

Медицинские отходы представляют реальную опасность распространения заболеваний различной этиологии и требуют ответственных подходов к их обращению. Всемирная организация здравоохранения отнесла медицинские отходы к группе опасных и рекомендует создание специальных служб по их сбору, обезвреживанию и утилизации.

Последнее десятилетие количество медицинских отходов имеет устойчивую тенденцию к росту, растет также и число нарушений в области обращения с медицинскими отходами. Количество образующихся в Российской Федерации медицинских отходов составило в 2013 г. 7,2 млн тонн (около 1,5% от общего объема отходов производства и потребления)¹. Очевидно, что увеличилось и количество нарушений, связанных с обращением с медицинскими отходами. Следует сказать, что статистики нарушений в сфере обращения с медицинскими отходами не ведется.

Медицинские отходы подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, размещению, хранению, транспортировке, учету и утилизации в порядке, установленном законодательством в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (п. 3 ст. 49 Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ). Легальная дефиниция санитарно-эпидемиологического благополучия населения дана в ст. 1 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». За нарушение санитарного законодательства устанавливается дисциплинарная, административная и уголовная ответственность².

В настоящее время санитарно-эпидемиологические требования к обращению (сбор, использование, обеззараживание, размещение, хранение, транспортирование), оборудованию и эксплуатации участка по обращению с медицинскими отходами, санитарно-противоэпидемическому режиму работы регулируются Санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами СанПиН 2.1.7.2790-10³.

К основным нарушениям при обращении с отходами медицинской деятельности следует отнести:

- **смешение медицинских отходов различных классов опасности в общих емкостях на этапах хранения и транспортировки;**

- **несоблюдение режимов обеззараживания:** опасные и чрезвычайно опасные отходы не проходят обязательного обеззараживания физическими методами с изменением их первоначальной формы и утилизируются вместе с твердыми коммунальными отходами.

Например, Симферопольское предприятие ООО «Экологджи» незаконно утилизировало медицинские отходы в черте города. Симферопольской межрайонной прокуратурой было установлено, что

деятельность по сжиганию медицинских отходов осуществляется как с помощью крематора, так и с помощью простых металлических бочек. В отношении общества и его директора возбуждены административные дела, по результатам рассмотрения которых юридическому лицу выписан штраф в размере 510 тыс. рублей, должностному лицу — 61 тыс. рублей⁴.

Нижевартовский районный суд Ханты-Мансийского автономного округа — Югра в 2011 г. установил, что в Ларьякской участковой больнице утилизация медицинских отходов класса «Б» производится с нарушением требований санитарно-эпидемиологического законодательства (несанкционированное сжигание медицинских отходов класса «Б» в приспособительной бочке). Суд запретил утилизировать медицинские отходы имеющимся способом⁵.

Предприятие ООО «ТОРА» осуществляло деятельность по сбору, вывозу и обезвреживанию медицинских отходов от лечебных учреждений Волгоградской области для последующего их обезвреживания на инсинераторной установке ИУ-32. Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой были выявлены нарушения в деятельности этой компании: медицинские отходы не сжигались, а складировались в специальных емкостях для хранения — полиэтиленовых бочках. Было установлено, что после выхода из строя инсинераторной установки медицинские отходы класса «Б» были вывезены на территорию свалки твердых коммунальных отходов. После вынесения предупреждения и в ходе повторной проверки территории свалки было установлено, что медицинские отходы находятся на прежнем месте, меры по вывозу отходов не принимались, соответственно, угроза причинения существенного вреда здоровью человека не устранена. В результате суд постановил взыскать с ООО «ТОРА» государственную пошлину в размере четырех тысяч рублей в доход государства и обязал компанию вывезти и обезвредить медицинских отходы⁶.

- **не упорядочено хранение медицинских отходов,** в том числе не выделены помещения для временного хранения контейнеров с отходами, в помещениях для временного хранения медицинских отходов класса «Б» не соблюдается принцип разделения на «чистую» и «грязную» зоны, помещения не обеспечены водопроводом, канализацией, нарушаются требования к освещению, к организации воздухообмена. Так, были выявлены нарушения требований санитарного законодательства к обработке оборотной тары в 4,1% инфекционных стационаров, к обеззараживанию мокроты — в 3,7% стационаров фтизиатрического профиля, что

¹ Акимкин В.Г., Зудинова Е.А., Тимофеева Т.В. Моделирование системы безопасного обращения действующей системы на примере города Москвы // Сеченовский вестник. 2016. № 2 (24). С. 51.

² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

³ Утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 9 декабря 2010 г. № 163.

⁴ С сайта телерадиокомпания Крым. URL: <http://1tvcrimea.ru/pages/news/070082-prokuratura-oshtrafovala-na-polmillionarublej-i-zapretila-deyatelnost-simferop> (дата обращения: 31.01.2019).

⁵ С сайта «РосПравосудие» — судебная практика. URL: <https://rospravosudie.com/court-nizhnevartovskij-rajonnyj-sud-xantymansijskij-avtonomnyj-okrug-s/act-100205380/> (дата обращения: 31.01.2019).

⁶ Дело № 2-5526/2011, город Волжский, 7 декабря 2011 г. URL: <https://rospravosudie.com/court-volzhsckij-gorodskoj-sud-volgogradskaya-oblast-s/act-101303097/> (дата обращения: 01.02.2019).

может являться причиной профессионального заболевания туберкулезом⁷;

- **нарушаются санитарные требования при при-
менении и обеззараживания тары и оборудования,** предназначенных для сбора медицинских отходов; отсутствуют места для проведения обязательной, регулярной чистки, мойки, дезинфекции многоразовой тары для сбора и хранения мусора, стоек-тележек, контейнеров и транспортных средств. Установлено, что не выделены помещения для временного хранения контейнеров с отходами — в среднем в 11,7% лечебно-профилактических учреждений страны, в количественном выражении это свыше 7 тысяч⁸;

- **зоны расположения контейнерных площадок для отходов класса «А» имеют свободный доступ, отсутствуют навесы и ограждения.** Были зафиксированы случаи инфицирования детей во Владивостоке, которые в мусорном контейнере нашли вакцину против оспы, а также инфицирования людей вирусом гепатита В, С, ВИЧ-инфекцией медицинскими отходами, которые находились в контейнерах для сбора отходов класса «А»⁹;

Так, Заводоуковская межрайонная прокуратура выявила нарушения при обращении с медицинскими отходами. В контейнере и возле контейнерной площадки для складирования отходов класса «А» имелись отходы класса «Б» в виде использованных шприцов, ампул от лекарственных препаратов. Возбуждены дела об административных правонарушениях¹⁰;

- **нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации общественных помещений.**

В ГУЗ «Елецкая районная больница» Липецкой области были выявлены нарушения санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации общественных помещений (на стенах и потолке имеются трещины, сыплется штукатурка, в линолеуме имеется дыры, отсутствуют плинтуса и др.), на некоторых фельдшерско-акушерских пунктах отсутствует помещение для хранения медицинских отходов, в помещении отсутствовали устройства для обеззараживания воздуха и автономной вытяжной вентиляции, раковины с подводкой воды и др. По решению суда было назначено наказание в виде административного приостановления деятельности сроком на 90 суток¹¹;

- **руководители и специалисты не имеют подготовки в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, персонал на местах не обу-**

чен правилам безопасного обращения с медицинскими отходами.

Штраф в размере десяти тысяч рублей был назначен исполняющему обязанности директора медицинского центра в связи с несоблюдением Санитарно-эпидемиологических требований к обращению с медицинскими отходами, в том числе не разработана схема обращения с медицинскими отходами в организации, персонал не проходит обязательный инструктаж при приеме на работу, не назначены ответственные сотрудники при обращении с медицинскими отходами¹².

Вольская межрайонная прокуратура выявила нарушения при обращении с медицинскими отходами: в ООО СК «Здоровье» не были определены ответственные лица; в схеме отсутствовали нормативы образования таких отходов, применяемых способов обеззараживания / обезвреживания и удаления медицинских отходов, организации гигиенического обучения персонала правилам эпидемиологической безопасности при обращении с медицинскими отходами. Выявлены нарушения в организации и проведении производственного контроля: не осуществляется документальная проверка соблюдения режимов отходов обеззараживания, не ведется контроль параметров микроклимата, не проводится инструктаж по правилам безопасного обращения с отходами. В структурных подразделениях не велся технологический журнал учета отходов класса «Б»¹³.

Не во всех субъектах Российской Федерации применяются иглоотсекатели, деструкторы игл, от 20 до 81% регионов применяют приспособительную тару (коробки, пластиковые бутылки) для сбора острых медицинских отходов¹⁴.

В ГУЗ «Центральная городская клиническая больница» г. Ульяновска в ходе проверки были выявлены нарушения требований СанПиН 2.1.7.2790-10: отсутствуют сведения по количественному составу образующихся отходов класса «Б» (органические операционные отходы) в патологоанатомическом отделении, фармацевтическим отходам; нет данных по количеству образующихся отходов класса «В» (органических операционных отходов больных туберкулезом и отходов, образующихся при вскрытии умерших от туберкулеза); контейнеры на контейнерной площадке для сбора отходов класса «А» на момент проведения осмотра переполнены, часть отходов хранилось на тележке, установленной вблизи контейнерной площадки; зафиксирован факт совместного хранения в контейнерах отходов класса «А» и класса «Б», хранение отходов класса «Б» осуществлялось на открытой контейнерной площадке без ограничения доступа, в контейнерах были обнаружены пакеты желтого цвета с фабричной маркировкой для сбора отходов класса «Б», на пакетах

⁷ Решения коллегии Роспотребнадзора от 23.03.2012 «О проблемах обращения с медицинскими отходами, задачи по совершенствованию системы обращения с отходами лечебно-профилактических организаций» // Официальный сайт Роспотребнадзора. URL: <http://rospotrebnadzor.ru/bytag1> (раздел «Санитарный надзор») (дата обращения: 02.02.2019).

⁸ Там же.

⁹ Акимкин В.Г., Бормашов А.В. Эпидемиологическая значимость и перспективы решения проблемы обращения с медицинскими отходами в РФ // Поликлиника. 2015. № 5. С. 34–39.

¹⁰ Официальный сайт Заводоуковского городского округа Тюменской области. URL: <https://zavodoukovsk.admtymen.ru/mo/Zavodoukovsk/socium/safety/prokuror/more.htm?id=11463419%40cmsArticle> (дата обращения: 01.02.2019).

¹¹ Официальный сайт «Росправосудие». URL: <https://rospravosudie.com/court-eleckij-rajonnyj-sud-lipeckaya-oblast-s/act-582120871/> (дата обращения: 20.02.2019).

¹² Официальный сайт «Росправосудие». URL: <https://rospravosudie.com/court-almetevskij-gorodskoj-sud-respublika-tatarstan-s/act-582102753/> (дата обращения: 20.02.2019).

¹³ Официальный сайт Саратовской прокуратуры. URL: <http://www.sarprok.ru/news/2018/volskaya-mezhrayonnaya-prokuratura-vyyavila-narusheniya-pri-obrashchenii-s-medicinskimi> (дата обращения: 31.01.2019).

¹⁴ Акимкин В.Г., Бормашов А.В. Эпидемиологическая значимость и перспективы решения проблемы обращения с медицинскими отходами в РФ // Поликлиника. 2015. № 5. С. 34–39.

не выполнена маркировка, не указаны названия структурных подразделений, даты сбора и упаковки отходов и фамилия ответственного за сбор отходов лица. Кроме того, в учреждении использовали пластиковые бутылки для сбора острого медицинского инструментария (иглы).

Суд признал учреждение виновным в совершении административного правонарушения и назначил наказание в виде административного штрафа в размере ста тысяч рублей¹⁵.

Для уменьшения аварийных ситуаций и, как следствие, для снижения профессиональных заболеваний в лечебно-профилактических учреждениях, необходимы меры по нескольким направлениям.

На уровне медицинских учреждений (микроуровень):

1. Достаточное материальное обеспечение:

— достаточное количество специального оборудования, инвентаря и расходных материалов для упаковки медицинских отходов;

— увеличить количество холодильного оборудования для хранения пищевых отходов, безопасной транспортной цепи внутри ЛПУ, исключающей возможность контаминации инфицированными медицинскими отходами персонала и пациентов;

— использовать специальный транспорт для перевозки отходов с территории стационара до мест уничтожения (захоронения, сжигания).

2. Меры в сфере обучения персонала и образования:

— медицинский и обслуживающий персонал, допущенные к обращению с медицинскими отходами, должны иметь профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с этой категорией отходов;

— руководители медицинских учреждений должны пройти подготовку (повышение квалификации) в сфере обращения с медицинскими отходами.

3. Организационные меры:

— осуществление производственного контроля;

— наличие утвержденной схемы системы мер в случае аварийных ситуаций.

На государственном уровне (макроуровень) необходимо правовое регулирование вопросов обращения с медицинскими отходами.

Вопросы нормативного регулирования обращения медицинских отходов являются актуальными, так как существуют правовые коллизии в регулировании и контроле данного вида деятельности, что затрудняет

привлечение к ответственности в этой сфере, а также увеличивает риски нанесения вреда окружающей среде, населению, персоналу.

Очевидно, что необходимо ужесточение ответственности за подобные правонарушения. Медицинские учреждения как предприятия, образующие отходы и являющиеся собственниками отходов, должны осознавать всю ответственность, нести ее, пока эти отходы не станут эпидемиологически и экологически безопасными.

Весьма важно, чтобы власти и частная инициатива участвовали в совместной программе, которая повышает осведомленность о высоких рисках медицинских отходов. Необходимо обобщить опыт медицинских учреждений и правоохранительных органов, проанализировать практики зарубежных стран.

Равное внимание следует уделять не только материально-техническому обеспечению, но и профессиональному обучению, а также разрешениям и надзору в этой сфере. Это не просто вопрос, это вопрос общественного здоровья, который должен заинтересовать всех.

Литература

1. Акимкин В.Г. Моделирование системы безопасного обращения с медицинскими отходами в мегаполисах и анализ действующей системы на примере города Москвы / В.Г. Акимкин, Е.А. Зудинова, Т.В. Тимофеева // Сеченовский вестник. 2016. № 2 (24). С. 51–57.
2. Акимкин В.Г. Эпидемиологическая значимость и перспективы решения проблемы обращения с медицинскими отходами в РФ / В.Г. Акимкин, А.В. Бормашов // Поликлиника. 2015. № 5. С. 34–39.
3. Громова Г.А. Некоторые проблемы правового регулирования обращения с медицинскими отходами и привлечения к административной ответственности за нарушения при обращении с медицинскими отходами / Г.А. Громова // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1031–1038.
4. Николаева М.Б. Медицинские отходы и их утилизация / М.Б. Николаева // Медицинская сестра. 2008. № 1. С. 21–22.
5. Сорокина Ю.В. Тенденции реализации права граждан на благоприятную окружающую среду: медицинские подходы / Ю.В. Сорокина // Современное право. 2014. № 7. С. 65–69.
6. Шипанов М.М. Утилизация отходов лечебно-профилактических учреждений как часть государственной политики в сфере здравоохранения Российской Федерации / М.М. Шипанов // Современное право. 2008. № 1 (1). С. 21–22.

¹⁵ Официальный сайт «Росправосудие». URL: <https://rospravosudie.com/court-zavolzhsij-rajonnyj-sud-g-ulyanovsk-ulyanovskaya-oblast-s/act-582215639/> (дата обращения: 18.02.2019).

Уважаемые авторы!

Просим вас тщательно проверять перед отправлением в журнал общую орфографию статей, а также правильность написания соответствующих юридических терминов и наличие необходимой информации.

Общая характеристика экстремизма как угрозы общественной безопасности в Российской Федерации (административно-правовой анализ)

Губченко (Скребец) Елизавета Сергеевна,
*адъюнкт кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Краснодарского университета МВД России,
преподаватель-методист группы профессионального обучения учебного отдела
Крымского филиала Краснодарского университета МВД России
295053, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Академика Х.Х. Стевена, д. 14
E-mail: e_skrebets@mail.ru*

Статья посвящена рассмотрению состояния экстремизма в Российской Федерации. Выделены некоторые проблемы административно-правового характера в деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму. Отмечена роль гражданского общества в данной деятельности и определена эффективность ее взаимодействия с правоохранительными органами.

Ключевые слова: экстремизм, киберэкстремизм, экстремистская деятельность, охрана общественного порядка, безопасность, противодействие, профилактика.

The General Characteristics of Extremism as a Threat to the Public Security of the Russian Federation (an Administrative Law Analysis)

Gubchenko (Skrebets) Elizaveta S.
*Junior Scientific Assistant of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Agencies of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Lecturer and Expert in Teaching Methodology of the Group of Professional Training of the Academic Department of the Crimea Branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

The article is devoted to the state of extremism in the Russian Federation. Special problems of administrative-legal character in the activity of the Interior organs to counteract extremism are high-lighted. The role of civil society in the fore-said activity is paid much attention and the author defines effectiveness of its interaction with law enforcement bodies..

Keywords: extremism, cyber extremism, extremist activity, protection of public order, security, counteraction, prevention.

Экстремизм — одна из распространенных и опаснейших проблем XXI века, которая прочно обосновалась в политической, социальной, религиозной, общественной и другой жизни общества и государства. Необходимо констатировать, что экстремизм как явление динамично развивается в процессе глобализации и проявления его становятся, как правило, неожиданными, находят свое выражение в различных формах и способах (как в реальной жизни, так и через информационно-телекоммуникационные сети), что значительно осложняет административно-правовое противодействие данному общественно опасному явлению.

Так, обращая внимание на официальную статистику состояния преступности в Российской Федерации за январь — сентябрь 2018 года, необходимо отметить, что в процентном соотношении с предыдущим (2017) годом рост преступлений террористического и экстремистского характера хоть и незначителен, но сократился. Так, за текущий период зарегистрировано 1341 преступление террористического характера

(-10,4%) и 1165 преступлений экстремистской направленности (-2,0%)¹.

Касательно административных правонарушений экстремистской направленности по статьям Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, то в период 2017 года по ст. 20.3 КоАП за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики санкции были наложены 1665 раз (в 2016 году — 1796). При этом количество санкций по ст. 20.29 КоАП за распространение экстремистских материалов возрастает — 1846 (1679 в 2016 году)².

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает следующие статьи экстремистской направленности: это ст. 13.15 «Злоупотребление свобо-

¹ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации в январе-сентябре 2018 года. URL: <https://мвд.рф/reports/item/14696015>

² Статистика административных правонарушений. URL: <http://stat.ани-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1>

дой массовой информации», ст. 20.3 «Пропаганда либо публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрация которых запрещены федеральными законами», ст. 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов», за которые предусмотрена административная ответственность.

Административно-правовую основу противодействия экстремизму составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и др. Данные нормативные правовые акты определяют правовые и организационные основы противодействия экстремизму.

Основным нормативным правовым актом по вопросам противодействия экстремизму является Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», который разработан с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации. Данный закон определяет правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, а также ответственность за ее осуществление. Само понятие экстремизм в законе не отображено, оно представлено понятием экстремистская деятельность (экстремизм) и включает в себя:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иную террористическую деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- пропаганду и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрация атрибутики или символики экстремистских организаций;
- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведо-

мо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

— публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;

— организацию и подготовку указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

— финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг³.

Таким образом, законодательно экстремизм представлен через экстремистскую деятельность, что, по нашему мнению, не совсем корректно. Отображение в законе отдельного понятия «экстремизм» позволит определить как мотивы совершения экстремистских преступлений и правонарушений, так и предупредить его последствия.

Причины возникновения и распространения экстремизма различные. Это и экономическая нестабильность, и политические разногласия, и конфликты на религиозной и национальной почве, и потеря нравственных ценностей, и миграционные процессы, и многое другое. Констатация того, что экстремизм обладает многовекторностью, то есть его проявления можно встретить как в политической жизни, так и в религиозной, экономической и социальной и других сферах деятельности, позволяет нам сделать вывод, что возникают и развиваются различные формы экстремизма, такие как политический, религиозный, национальный, молодежный, спортивный и другие, что для осуществления противодействия данному явлению является негативным моментом.

Принимая во внимание также то, что XXI век — век высоких технологий, который диктует государству и обществу свои правила жизни, необходимо учитывать, что те темпы развития и совершенствования информационной среды, вооружения и других ключевых аспектов жизни и деятельности приводят к изменению жизненных ценностей, моральных устоев, в том числе и к искажению психики и адекватному восприятию действительности. На фоне вышеперечисленного возможно развитие чувства неполноценности, «обиды» на государство и весь мир. Данное состояние в какой-то мере и приводит к развитию экстремистских настроений, и проявляются они в различных формах. В данном контексте хотелось бы отметить роль провокаций, как одной из форм проявлений экстремизма (например, провокационные действия вооруженных морских сил Украины (ВМС Украины) в территориальных водах Российской Федерации (Черного и Азовского морей) в ноябре 2018 года), ставящих своей целью развитие напряженности и нестабильности в обществе в целом и государстве в частности. Так, на X ежегодном инвестиционном форуме ВТБ Капитал «Россия зовет!» Владимир Путин назвал произошедший конфликт в Керченском проливе провокацией, который был

³ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». URL: <http://base.garant.ru/12127578/>

организовано действующей украинской властью (президентом Украины Петром Порошенко) с целью обострения ситуации на Украине и создания «непреодолимых препятствий» для своих конкурентов в преддверии грядущих президентских выборов, в частности введение военного положения. Провокация в данном контексте несет своей целью как объединять, так и разъединять людей, внести хаос и напряженность, чувство страха в общество.

Стремительное развитие информационных технологий, глобализация создают новые условия для осуществления экстремистской деятельности — в информационном пространстве, сети Интернет, так называемый «киберэкстремизм», который на сегодняшний день является достаточно распространенным. Однако, как справедливо отмечает С.А. Буткевич, «угрозы экстремизма в информационно-телекоммуникационной среде и последствия от их реализации не ограничиваются исключительно киберпространством, а касаются объектов реального мира: конкретных систем жизнеобеспечения населения, инфраструктуры, жизни и здоровья граждан и др.»⁴. Таким образом, интернет-пространство (киберпространство) служит для экстремистов лишь средством достижения целей. Однако данное «средство» значительно затрудняет профилактическую и предупредительную работу правоохранительных и иных органов в отношении экстремистских проявлений. Тут необходимо отметить роль самого «Интернета», благодаря которому осуществляется и распространяется экстремистская деятельность и в то же время осуществляется профилактика и пресечение такой деятельности (путем размещения информационных постов, мониторинга экстремистского контента).

Исходя из вышесказанного, хотелось бы обратить внимание на необходимость выработки эффективного комплекса мероприятий противодействия экстремизму, которое обусловлено рядом факторов как теоретического характера, так и практического, а также изменяющимися формами проявлений экстремизма.

А именно речь идет о разработке универсальных комплексных программ противодействия всем формам проявлений экстремизма, в том числе и терроризму. В данном контексте хотелось бы выделить программно-целевой метод государственного регулирования общественных отношений в рамках противодействия и предупреждения экстремистской деятельности. Данный метод включает в себя разработку и оценку поставленных целей, в частности предупреждение и пресечение экстремистской деятельности, непосредственно механизм реализации, сроки.

Развивая мысль Ю.В. Дубко, Д.Г. Заброды о том, что «подготовка комплексной программы противодействия терроризму с использованием программно-целевого метода позволяет: существенно повысить эффективность реализации запланированных мероприятий в связи с их тщательной проработкой и привлечением будущих исполнителей к их разработке, спрогнозировать потребность в необходимых ресурсах для ее реализации и рационально их распределить на требуемые периоды времени, а также объективно оценить резуль-

таты выполнения программы»⁵, также следует отметить необходимость учитывать регион, в котором будет использована программа, его территориальные и национальные особенности, криминальную обстановку. Таким образом, данная мера позволит эффективно и своевременно реагировать на наличие и проявления любых форм экстремизма.

Известно, что приоритетным и эффективным рычагом в противодействии правонарушениям экстремистской направленности со стороны органов исполнительной власти является профилактическая функция. Так, статья 8 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» определяет, что Федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции:

- 1) вырабатывают государственную политику в сфере профилактики правонарушений и обеспечивают ее реализацию;
- 2) осуществляют нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений;
- 3) создают ведомственные координационные органы в сфере профилактики правонарушений, осуществляют координацию деятельности по профилактике правонарушений в подведомственных органах и организациях;
- 4) обеспечивают взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений;
- 5) формируют и представляют в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти официальную статистическую информацию о профилактике правонарушений;
- 6) осуществляют профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия;
- 7) осуществляют иные полномочия в сфере профилактики правонарушений, предусмотренные законодательством Российской Федерации⁶.

Определяя профилактику как приоритетную деятельность для органов противодействия экстремизму, необходимо также учитывать межведомственное взаимодействие.

В рамках административно-правового анализа, учитывая современное состояние экстремизма в мире и в нашем государстве в частности, с целью осуществления своевременной, профилактической, а также предупредительной деятельности в процессе противодействия экстремизму считаем целесообразным и важным аспектом в данном процессе привлечение институтов гражданского общества к охране общественного порядка. В данном контексте согласимся с мнением А.С. Дугенца о том, что «наиболее распространенными формами участия граждан в охране общественного порядка являются профилактические обходы жилого сектора с участковыми уполномоченными полиции и инспекторами по делам несовершеннолетних, со-

⁴ Буткевич С.А. Экстремизм и терроризм в киберпространстве: выявление, нейтрализация и предупреждение // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2018. № 1 (39). С. 17–22.

⁵ Дубко Ю.В., Заброда Д.Г. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму // Противодействие экстремизму и терроризму в Крымском федеральном округе: проблемы теории и практики : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Симферополь : Крымский филиал Краснодарского университета МВД России, 2015. С. 123–130.

⁶ Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 № 182-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

вместное с нарядами патрульно-постовой службы полиции патрулирование улиц, обеспечение правопорядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий. В настоящее время совершенствуется механизм привлечения контролеров-распорядителей и волонтеров для охраны правопорядка на стадионах⁷. В этом и проявляется одно из важных направлений административно-правовой деятельности органов внутренних дел в тесном взаимодействии с гражданским обществом. Данная форма участия граждан в охране общественного порядка позитивно отразится на профилактической и предупредительной деятельности в борьбе с экстремизмом.

С административно-правовой точки зрения основными проблемами в противодействии экстремизму, в частности, со стороны органов внутренних дел, по нашему мнению, являются: формальность, несогласованность действий в осуществлении контрэкстремистских мероприятий, несоответствие муниципального, регионального и федерального законодательства современным реалиям состояния экстремизма; бюрократизм, систематическое и законспирированное взаимодействие экстремистских организаций с международными, скрытое внутригосударственное и международное финансирование экстремистской деятельности, четкая структура экстремистских организаций и высокая организованность, а также оправдание экстремистской деятельности отдельными государствами. Однако считаем необходимым согласиться с мнением С.А. Буткевича в том, что «изменения должны произойти и в сознании, менталитете правоохранителей, восприятии криминологической обстановки, методике и тактике контроля преступности во всех ее проявлениях и формах»⁸. И правда, восприятие реальной обстановки наличия и проявлений экстремизма в обществе настораживает. Понимание того, что методы конспирации экстремистских целей настолько подготовлены и организованы, ставит серьезные задачи перед сотрудниками органов внутренних дел и специальными службами проводить соответствующие мероприятия по нейтрализации экстремистской деятельности, их разоблачению. Так, С.Е. Пролетенкова справедливо отмечает: «Под прикрытием религиозной риторики их организаторы, преследуя политические, экономические и иные цели, все чаще пытаются спровоцировать акции гражданского неповиновения, вызвать активное противостояние между последователями различных религиозных учений, внедряют в массовое сознание лозунги, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя России»⁹.

В рамках административно-правового регулирования негативным аспектом является роль молодого поколения в экстремистской деятельности. В силу своей

неосознанности и доверчивости молодежь легко поддается вербовке в ряды экстремистов в надежде легких решений каких-либо проблем, в том числе и материальных. Неоднократно отмечалось, что в данном контексте легче провести профилактические мероприятия среди молодежи, чем ликвидировать последствия экстремистской деятельности. Такими мероприятиями, по нашему мнению, могут быть:

— формирование правовой сознательности и культуры у молодежи;

— воспитание и пропаганда толерантного отношения к людям независимо от их национальности, расы, языковой и религиозной принадлежности;

— воспитание чувства патриотизма и уважения к своей стране;

— развитие социальной и материальной стабильности и защищенности молодежи со стороны государства.

В заключение хотелось бы сказать, что, безусловно, наличие и распространение экстремизма в нашей стране требует своевременного, профессионального и четкого реагирования. Несмотря на существующие недостатки в антиэкстремистском законодательстве, а также деятельности правоохранительных органов, специальных служб, государственных и муниципальных органов и гражданского общества в противодействии экстремизму, следует сказать, что деятельность по предупреждению и пресечению экстремизму ведется на постоянной основе по всем направлениям. И это дает свои положительные результаты.

Литература

1. Буткевич С.А. Инновации в антитеррористической и контрэкстремистской деятельности (по материалам социологических исследований в Республике Крым и г. Севастополе) / С.А. Буткевич // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 1. С. 47–53.
2. Буткевич С.А. Экстремизм и терроризм в киберпространстве: выявление, нейтрализация и предупреждение / С.А. Буткевич // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2018. № 1 (39). С. 17–22.
3. Дубко Ю.В. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области противодействия терроризму / Ю.В. Дубко, Д.Г. Заброда // Противодействие экстремизму и терроризму в Крымском федеральном округе: проблемы теории и практики : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Симферополь : Крымский филиал Краснодарского университета МВД России, 2015. С. 123–130.
4. Дугенец А.С. Административно-правовое регулирование привлечения граждан и общественных организаций к охране правопорядка / А.С. Дугенец // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 23 марта 2018 г. / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 543–550.
5. Пролетенкова С.Е. Об актуальности административно-правовых исследований в сфере противодействия религиозному экстремизму / С.Е. Пролетенкова // Вестник всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2013. № 1 (25). С. 19–24.

⁷ Дугенец А.С. Административно-правовое регулирование привлечения граждан и общественных организаций к охране правопорядка // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции. СПб, 2018. С. 543–550.

⁸ Буткевич С.А. Инновации в антитеррористической и контрэкстремистской деятельности (по материалам социологических исследований в Республике Крым и г. Севастополе) // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 1. С. 47–53.

⁹ Пролетенкова С.Е. Об актуальности административно-правовых исследований в сфере противодействия религиозному экстремизму // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2013. № 1 (25). С. 19–24.

**Рецензия на учебное пособие
О.Ю. Кокуриной «История наградного права
Российского государства». Хрестоматия в 3-х ч.
Орел: Издательство Среднерусского института
управления — филиала РАНХиГС, 2018.**

Эбзеев Борис Сафарович,
*Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 9*

**A Review of the Textbook by O.Yu. Kokurina The History
of the Awards Law in the Russian State**

Ebzeev Boris S.
*Honored Scientist of the Russian Federation
Honored Lawyer of the Russian Federation
Member of the Central Electoral Commission of the Russian Federation
Doctor of Law, Professor*

Изучение курса истории наградного права имеет особое значение в образовательных программах юридического профиля. Исторические источники наградного права являются отправной точкой исследований в этой сфере юридической науки, знание исторической фактуры и умение с ней работать входят в число важных компетенций обучающихся студентов и специалистов. Работа с историческими источниками — нормативными актами наградного законодательства — развивает у обучающихся навыки самостоятельного исследования правовых актов, умение грамотного изучения правовых документов, проведения сравнительного анализа наградных систем и институтов, складывавшихся на тех или иных этапах в ходе исторической трансформации Российского государства. В итоге читатель формирует собственное, научно обоснованное представление об исторических событиях эволюции наградного права государства в рамках российской государственности и системы права.

История наградного права Российского государства — сравнительно новая научная и учебная дисциплина, по которой практически отсутствуют необходимые для изучения специальные учебные пособия и материалы. Имеющаяся справочная и монографическая литература, как правило, охватывает только отдельные этапы становления и эволюции национально-государственных наград, что затрудняет проведение сравнительно-правовых исследований в сфере наградного права. Поэтому актуальной становится подготовка учебных пособий по истории государственного наградного права России.

Автором-составителем рецензируемого учебного пособия является специалист по истории наградного права, доктор юридических наук Ольга Юрьевна Кокурина. Издание предназначено для бакалавров, магистрантов, аспирантов, преподавателей высших учеб-

ных заведений, специалистов наградных отделов, для всех читателей, интересующихся историей российского наградного права и государственных наград.

Учебное пособие представляет собой научно-информационный материал, состоящий из введения в историю государственного наградного права России и собрания наиболее характерных правовых актов наградного законодательства Российской империи (1698–1917 гг.), РСФСР и СССР (1917–2017 гг.) и Российской Федерации (1991–2017 гг.), отражающих основные этапы формирования и развития отечественного института государственных наград. Общий объем пособия, состоящего из трех самостоятельных частей, составляет около 90 печатных листов (1438 с.). Особая научно-практическая значимость издания обусловлена наличием у автора-составителя многолетнего практического опыта государственно-служебной деятельности в структурах, осуществляющих руководство и координацию наградной деятельности в РФ.

Хрестоматия открывается введением в историю наградного права Российского государства, занимающим 5,7 печатных листов (91 с.). Автор раскрывает в нем сущность своей концепции государственного наградного права не только как крупного межотраслевого правового института, но и как специальной отрасли в системе российского права, профилирующими отраслями которой выступают конституционное, административное и муниципальное право. По существу, введение является оригинальной исследовательской работой автора, имеющей самостоятельное значение и позволяющей познакомить читателя не только с историей, но и с авторской концепцией наградного права, разработанной в рамках нормативно-ценностной парадигмы. Введение содержит пять разделов: понимание государственного наградного права в отечественной юриспруденции; история формирования и

развития наградного права Российской империи; история формирования и развития советского наградного права; государственное наградное право Российской Федерации; идеологические, ценностные и символические основания государственного наградного права России. Исходя из аксиологического подхода к праву, автор вносит в рецензируемой работе существенный вклад в юридическую науку, отвечая на вопрос, почему государственные награды и их знаки приобретали тот или иной исторически конкретный вид, форму и содержание на разных этапах развития государства и общества.

В первую часть хрестоматии включены законодательные акты наградного права царской и императорской России (1698–1917 гг.). Здесь представлены статуты первых российских орденов (1698–1800 гг.); акты наградного законодательства Российской империи (1801–1888 гг.); статуты императорских и царских орденов и уставы знаков отличия; наградные нормы, сложившиеся к завершению формирования имперской наградной системы (1889–1917 гг.). В приложении к первой части хрестоматии дан краткий словарь терминов, обозначающих основные чины, звания и титулы в Российской империи. Другое приложение содержит исторический очерк, написанный в конце XIX века русским историком Е.Е. Замысловским (в соавторстве) по поручению канцлера российских императорских и царских орденов И.И. Воронцова-Дашкова. Эти документы позволяют более объемно и образно представить историю наград и наградной деятельности в России имперского периода.

Вторая часть пособия содержит основные законодательные акты, характеризующие наградную систему СССР и РСФСР (1917–1991 гг.). Представлены первые

советские награды (1918–1940 гг.), а именно высшие степени отличия, ордена, медали, почетные звания; показаны изменения советской наградной системы в период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.); отражено послевоенное развитие республиканского и союзного наградного законодательства (1946–1991 гг.).

В третью часть хрестоматии включены правовые акты, представляющие основные этапы формирования и развития действующего наградного законодательства Российской Федерации (1991–2017 гг.). В пособии представлены нормативные документы переходного периода становления наградной системы РФ (1991–1993 гг.) и этапа развития наградного законодательства (1993–2010 гг.). 7 сентября 2010 года издан Указ Президента РФ № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации», и начался новый, современный период в наградной деятельности государства, что нашло соответствующее отражение в нормативных источниках учебного пособия.

Немаловажно и вполне обоснованно, что в числе источников наградного права, включенных автором в хрестоматию, присутствуют положения конституционных актов и основных государственных законов, в правовых пределах которых учреждаются и действуют награды Российского государства

Резюмируя, отметим: обстоятельность в подборе источников, логичность структуры изложения материала дают реальную возможность осветить прошлое и настоящее российского наградного законодательства, наград Российского государства и обуславливают ценность рецензируемого издания для обучающихся студентов, преподавателей и практикующих специалистов наградного дела.

Рецензия на монографию Д.К. Нечевина, Л.М. Колодкина и Е.В. Кирдяшовой «Право и нравственность: научно-правовой и исторический анализ»* М.: Юрайт, 2018. 15,75 п.л.

Лунеев Виктор Васильевич,
*лауреат Государственной премии Российской Федерации,
Заслуженный деятель Российской Федерации,
главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор
119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10*

**A Review of the Monograph by D.K. Nechevin, L.M. Kolodkin
and E.V. Kirdyashova Law and Morality: a Scientific, Legal and Historical Analysis**

Luneev Viktor V.
*Laureate of the State Prize of the Russian Federation
Honored Figure in the Russian Federation
Chief Research Scientist of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
Doctor of Law, Professor*

* Нечевин Д.К., Колодкин Л.М., Кирдяшова Е.В. Право и нравственность: научно-правовой и исторический анализ : монография / под ред. Д.К. Нечевина. М. : Издательство «Юрайт», 2018. 203 с. (Серия: Актуальные монографии)

Нравственность есть наука об отношениях, существующих между людьми, и об обязанностях, вытекающих из этих отношений.

*И. Гольбах
Ubi jus, ibi remedium¹*

В монографическом издании авторы продолжают начатое ранее рассмотрение вопросов деонтологии права, связи права и морали как на уровне формальной юриспруденции, так и в рамках социологии и, конечно, философии права. Работа представляет собой соответствующий уровню современных исследований глубокий научный анализ права и нравственности, осуществленный в рамках теории и истории права и государства, а также истории политических и правовых учений.

Прошедшие со времен распада СССР и формирования новых постсоветских государств годы позволяют критически взглянуть на обозначенные проблемы и, абстрагируясь от сиюминутных интересов, дать объективную научную оценку как прошедшему, так и настоящему.

В немалой степени этому способствует и избранная авторами для проведения исследования научная методология, учитывающая динамизм государственно-правовой действительности, а также мировоззренческих и научных парадигм каждой соответствующей эпохи и, соответственно, использованных языков описания. При этом авторы не отказываются от проверенных временем методов получения научных знаний, хорошо известных еще советской науке, умело используемых ими на определенных этапах познания.

В отличие от ранее проводившихся исследований работа является попыткой преодоления не только узкоидеологического восприятия анализируемых явлений, но и механического плюрализма взглядов, оставляющего за скобками контексты высказываний и позиций.

Это потребовало от авторов включения в объект исследования как собственно права и нравственности, так и тех социальных явлений и процессов, которые обуславливают их, то связывая, то разъединяя, придания монографии междисциплинарного характера. В первую очередь речь идет о доминирующих на определенных исторических этапах разновидностях общественного сознания — мифологического, религиозного, научного, в рамках которого формируется соответствующая модель мира, определяющая как восприятие исследователей, так и государственно-правовую реальность через века и пространства — от античности до современности.

Причем особое внимание авторы уделяют мифологическому сознанию и мифопоэтической модели мира по той причине, что именно в недрах этого мировосприятия зародилась исследуемая проблематика, и были обозначены вечные для права вопросы. Опираясь на работы филологов, они дают новые интерпретации трудам античных мыслителей, вовлекая в сферу интересов юридической науки ранее неиспользованные источники, показывают политико-юридическое значение тех социальных институтов (например, дружбы), которые в дальнейшем утратили его.

В работе указывается, что в отличие от последующих «мифопоэтическая модель мира являет собой образец отсутствия противоречий между миром сакральным и миром бытовым. Порядок политического и прочего устройства общества есть продолжение всеобщего космического порядка. Оценка поведения человека является идентичной со стороны всех существующих в этот период нормативных регуляторов и никакого расхождения между судом божественным и человеческим не существует» (с. 61). Это позволило исследователям прийти к выводу, что «и позитивное право, и государство, и суд, и власть — продукты того периода, который по определению не допускал конфликтов между природным (естественным) и общественным, поскольку в их основе лежал единый и универсальный, присущий всему Космосу Мировой Закон» (с. 62).

Анализируя динамику вопроса, авторы отмечают преемственность проблематики. Право и нравственность представляли интерес для представителей политико-правовой мысли разных эпох и мировоззрений (примечательно, что в работе используются различные периодизации, в том числе периодизация социально-экономических взаимоотношений человека и природы). Однако исследователи приходят к выводу, что сохранение терминологии вовсе не означает тождественности смыслов и, соответственно, соотношения обозначаемых явлений. Как, собственно, и самих явлений, выступающих в том числе в качестве результата представлений о них.

Наиболее наглядно это продемонстрировано на работах итальянских гуманистов. Авторы отмечают, что «приняв за основу нравственного совершенствования человека изучение работ античных философов, гуманисты предприняли масштабную попытку переломить культивируемый католицизмом индивидуализм и почувствовать связь членов общества между собой и с природой в целом (однако не всегда связь с природой имела, по мнению итальянцев, позитивное значение)» (с. 101). Именно с итальянским гуманизмом традиционно связывают появление моральной философии, становление которой (наряду с моральной теологией), по мнению авторов, свидетельствует «не столько о гуманизации соответствующих направлений исследования, сколько о возникших в обществе проблемах, связанных с окончательным разрывом права и морали, мифопоэтическое единство которых было неременным условием универсального космического порядка» (с. 115).

Дальнейшее исследование соотношения права и морали авторы проводят на материалах эпохи становления и подъема позитивного права в Европе. В работе отмечается, что «ранее существовавшие регулятивные системы из параллельно действующих стали постепенно выстраиваться в иерархические отношения, определяемые силой соответствующей власти, все чаще территориальная церковь включалась в государство» (с. 118). По мнению авторов, именно в этот период право и мораль «и институционально, и на уровне соответствующих идей и представлений окончательно становятся автономными по отношению друг к другу, разорвав единство, характерное для мифопоэтического мировоззрения предшествующей эпохи, сохранившего свое влияние на политико-правовые взгляды Античности» (с. 135–136).

¹ Где есть право, там есть защита (лат.)

Более того, в работе констатируется, что «в период формирования позитивного права история идей о праве и морали раздваивается на два направления: первое связано с религиозным сознанием и представлено религиозной политико-правовой мыслью, второе — с формированием механистической картины мира и рационально-логическим сознанием, наиболее ярко проявившемся в эпоху Просвещения» (с. 136).

Авторы утверждают, что «эволюция институтов права и государства (укрепление государства в современном его понимании и активное использование им позитивного права для легализации и легитимации своей деятельности) оказала существенное влияние на политико-правовую мысль. В итоге легальное принуждение к исполнению как существовавших, так и формируемых правил де-факто стало его исключительной монополией (внешний форум)» (с. 136), а это, в свою очередь, повлекло появление у государства некоторых новых функций, обусловленных необходимостью поддержания и воспроизводства предельного сообщества его образующего (нация, религиозная общность), а также в целях противостояния иным конкурирующим с государством сообществам на соответствующей территории. Авторы приходят к выводу, что «при помощи создаваемого государством позитивного права отныне стали регламентироваться те сферы жизни общества, которые не относились к традиционному гражданскому праву (бытовой или профанной сфере). Право все чаще стало вторгаться в сферу сакрального, онтологического, а это потребовало признания соответствующего статуса или непосредственно за государством, его создающим, или за правом» (с. 136).

По мнению исследователей, «новое мировоззрение (рациональное) потребовало определения ценности как права, так и морали посредством отличных от предшествующих вариантов мировоззрения связей или наполнения связей заимствованных из предшествующих эпох иным содержанием. Разумность — стала одним из таких средств. Право и мораль начали рассматриваться через призму механистической модели мира, лишившись, с одной стороны, прежней сакральности, а с другой, обзаведясь новой» (с. 136).

Свои выводы авторы подтверждают в том числе работами представителей философии Нового времени.

Авторы замечают, что «предлагаемая философией Нового времени картина резко отличалась от космогонических представлений древнего общества. Космогоническая мораль (даже в ее божественной интерпретации) не соответствовала новому мировоззрению и определению места человека в окружающем мире, что стало толчком для создания новой морали как сугубо искусственной конструкции, создаваемой человеком и вступающей в борьбу с его природой и врожденным эгоизмом. Из природной и внешней по отношению к обществу мораль стала внутренней и антиприродной» (с. 142).

На смену этой философской парадигмы пришла философия эпохи постмодерна, эпохи деконструкторов и философов подозрения, пытавшаяся найти аргументы и против гуманизма, и против рационализма и, соответственно, предложившая свой ответ на вопрос о соотношении права и морали.

Авторы особо обращают внимание на то значение, которое «проведенная Ницше и иными философами постмодерна деконструкция имеет для отечественно-

го общественного сознания» (с. 156). По их мнению, «философия, которая должна опережать развитие социальной практики, впервые в критическом свете рассмотрела на те правовые ценности и идеалы, которые предложила эпоха Просвещения и которые стали позиционироваться в качестве универсальных для всех современных (буржуазных) обществ. Свой вклад, как ранее отмечалось, в начатое дело внес Маркс и сформировавшееся на основе его взглядов философское направление» (с. 156).

Завершается работа исследованием современных направлений философской и политико-правовой мысли. Анализируя постсоветскую российскую практику, авторы приходят к выводу, что «реанимация идей эпохи Просвещения является своеобразным шагом назад как в истории, так и в культуре общества. Шагом, который, по мнению философов, вряд ли может быть уместным хотя бы по той причине, что это механическая реконструкция, а не реальное проживание прошлого, время которого безвозвратно ушло². Требуется же идти дальше — или развивать идеи деконструкции (как это делали М. Фуко, Ж. Делез), или пытаться выработать новую философию познания и идей, преодолевающую недостатки гуманизма и рационализма, уже выявленные деконструкторами. При этом следует учесть, что либеральные взгляды и ценности воспринимаются общественным мнением с гораздо меньшим энтузиазмом, нежели ценности социалистические, что только усиливает их искусственность в правовой системе» (с. 167–168).

Кроме того, монографическое исследование сопровождается значительным по объему эмпирическим материалом, касающимся основных событий и героев соответствующих эпох, что еще больше погружает читателя в тему работы, воссоздавая контексты анализируемых идей.

Конечно, в монографии затронуты далеко не все проблемы, относящиеся к теме исследования. Авторы и сами констатируют, что ограничиваются преимущественно европейским опытом. Соответственно, ограничен и перечень мыслителей, работы которых подвергаются анализу в работе. Некоторые выводы не являются бесспорными (в частности, о негативной оценке реанимации идей эпохи Просвещения).

Тем не менее рецензируемая монография, очевидно, вносит существенный вклад в формирование (а вернее, возрождение) особого научного направления в отечественной теоретико-правовой науке — философии права, что актуально как для правоведения в целом, так и для юридической практики.

Прав был А.И. Герцен, сказавший, что наука — сила, она раскрывает отношения вещей, их законы и взаимодействия.

Литература

1. Нечевин Д.К. Право и нравственность: научно-правовой и исторический анализ : монография / Д.К. Нечевин, Л.М. Колодкин, Е.В. Кирдяшова ; под ред. Д.К. Нечевина. М. : Юрайт, 2018. 203 с.

² Даже принимая во внимание, что Россия находится на пути формирования буржуазного общества и государства, этот путь, являясь вторичным, не может воспроизводить линию развития тех обществ и государств, которые были первыми в построении соответствующего общества и государства.

Международная научно-
практическая конференция
«Актуальные вопросы административно-
правового регулирования»
(Кореневские чтения)
(15 ноября 2018 года, г. Москва)

Попугаев Юрий Ильич,

профессор кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

**An International Scientific and Practical Conference Relevant Issues
of Administrative Law Regulation (the Korenev Readings)**

Popugaev Yuriy I.

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

of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

15 ноября 2018 года в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя состоялась международная научно-практическая конференция — «Кореневские чтения», посвященная актуальным вопросам применения норм административного права и роли одного из ведущих ученых-административистов нашей страны, доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки СССР Алексея Прокофьевича Коренева в развитии науки административного права.

Конференцию открыл **Олег Валентинович Зиборов, первый заместитель начальника Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук**, отметив, что проведение Кореневских чтений становится доброй традицией и значимым событием в области административно-правовой науки, поскольку профессор А.П. Коренев внес существенный вклад в развитие науки административного права и процесса и создание соответствующей научной школы в столичном вузе МВД России.

В пленарном заседании конференции приняли участие представители Социалистической Республики Вьетнам — заместитель начальника Народной Полицейской Академии Министерства общественной безопасности, кандидат юридических наук, доцент, старший полковник полиции ФАМ Конг Нгуен и заместитель начальника кафедры адъюнктуры и повышения квалификации Народной Полицейской Академии Министерства общественной безопасности ЛЕ Чунг Кьен, руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из

ведущих образовательных организаций и научно-исследовательских учреждений страны: Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (**Ю.А. Тихомиров**), Института государства и права Российской академии наук (**А.М. Воронов**), Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (**С.А. Старостин, А.Б. Агапов, Ю.В. Степаненко, Е.А. Лебедева**), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (**Н.И. Побежимова**), Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (**В.П. Уманская**), Академии ФСИН России (**В.А. Поникаров**) и др.

Традиционно на конференции были представлены вузы и научно-исследовательские учреждения МВД России, в числе которых ВНИИ МВД России (**А.П. Шергин**), Санкт-Петербургский университет МВД России (**А.И. Каплунов**), Краснодарский университет МВД России (**К.Д. Рыдченко**), Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России (**М.В. Костеников, А.В. Куракин**) и ряд других институтов МВД России.

К началу работы конференции была подготовлена электронная версия в виде отдельных дисков готового к изданию сборника научных статей участников конференции в количестве 764 страниц. Представленные и подготовленные к изданию материалы охватывают широкий спектр актуальных проблем современного состояния и перспектив развития административно-правового регулирования в различных сферах публичного управления. В него включены материалы по акту-

альным вопросам развития административного права; перспективам развития административно-деликтного законодательства, практики его применения; состоянию и перспективам совершенствования правоприменительной деятельности органов внутренних дел; совершенствованию административно-правового обеспечения управленческой деятельности государственного аппарата, в том числе в правоохранительной сфере; также подвергается анализу возможность модернизации законодательства, регламентирующего деятельность российской полиции.

Ниже излагается краткое содержание докладов и выступлений, прозвучавших в рамках пленарного заседания.

Агапов Андрей Борисович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), обратил внимание присутствующих на приближающуюся 25-летнюю годовщину со дня принятия Основного закона страны — Конституции Российской Федерации. В этой связи им подчеркнута необходимость неукоснительного соблюдения норм и принципов этого ключевого правового акта, касающихся основных прав и свобод человека и гражданина. При привлечении к юридической ответственности необходимо строго соблюдать часть 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающей основания и пределы возможного ограничения прав граждан. Вместе с тем отмечены некоторые нарушения конституционных норм и принципов при принятии административного законодательства. Так, приведены примеры, когда стирается грань между административными правонарушениями и преступлениями. При этом законодатель без учета этой тенденции идет по порочному пути повышения размеров административных наказаний. Отмечена особая суровость административных наказаний, размеры штрафов заоблачные. Введены обязательные работы, срок административного ареста, который назначается практически по каждому пятому правонарушению, увеличен до 30 суток. Особо жесткие наказания введены за нарушения законодательства в сфере организации и проведения митингов, демонстраций и шествий, что явно несоразмерно содеянному и, по сути, нарушает конституционно-правовые нормы и принципы. Процедура же в плане процессуальных гарантий остается прежней. Продолжается практика избирательных изменений и дополнений КоАП РФ, устанавливающих дополнительные основания для правоограничений в рамках производства по делам об административных правонарушениях, применения мер обеспечения. Корректируется правило об обязательном присутствии понятых, когда возможно ограничиться фото-видеосъемкой. Неосновательно увеличивается число субъектов, правомочных рассматривать дела по существу. Таким образом, по мнению выступающего, настало время серьезной инвентаризации административного законодательства на предмет строгого соответствия Основному закону страны.

Шергин Анатолий Павлович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, посвятил свое выступление

анализу реализации института назначения административных наказаний. Объем правоприменительной административно-юрисдикционной практики из года в год все увеличивается. Свыше 110 млн человек ежегодно подвергается административным наказаниям. В плане сравнительно-правового анализа с аналогичным институтом уголовного права не все говорит в пользу административно-деликтного закона. По мнению авторитетного ученого, требует своей адаптации арсенал правовых льгот, применяемых при привлечении к уголовной ответственности и выработанных наукой уголовного права (назначение наказания ниже низшего предела, более мягкого наказания и т.п.). Отмечен аспект размеров штрафов и соответственно порочность в адекватности законодательной логики, обнаруживающей чисто фискальный подход. При этом, к сожалению, расширяется практика установления абсолютных размеров штрафов, и правоприменитель таким образом лишается возможности использования положений общих правил назначения наказания. Положения об индивидуализации наказания по существу не могут быть применены по делам об административных правонарушениях, выявленных с помощью видеофиксации. Подвергнута критике практика прохождения законопроектов об установлении административной ответственности. Пояснительные записки к таким законопроектам являются чисто ритуальными, поскольку в них нет четкого анализа правоприменительных ситуаций и данных об эффективности имеющихся санкций. В этой связи сделан обоснованный вывод о необходимости корректировки имеющейся законопроектной практики в сфере административно-деликтного законодательства.

Тихомиров Юрий Александрович, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, обратил внимание на отставание проводимых в последние годы административно-правовых исследований от происходящих в мире процессов, на нацеленность этих исследований на сформированные, по сути, 80 лет назад три основных блока: организация управления, институт ответственности и институт государственной службы. При этом вне сферы внимания ученых остаются многие явления и процессы в публично-правовой области. К административному праву следует подходить как опорной конструкции в плане соотносимости с другими различными отраслями права, за исключением, может быть, уголовного права. В аспекте актуальных проблем исследований следует отметить такие новые направления, как правовое пространство и правовые границы, различные вопросы экологического, промышленного, трудового права. Здесь достаточно много нюансов именно в публично-правовой плоскости.

В приоритетной повестке изучения должны находиться вопросы правового администрирования, усмотрения, устных решений, оптимального планирования. Много внимания уже посвящено и посвящается почему-то только отклоняющемуся поведению, но это не ключевое звено. Усилия следует сконцентрировать

на поведенческих действиях, направленных и приносящих позитивный результат и как их следует оптимально стимулировать. Какое поведение заслуживает внимание в административно-правовом аспекте и к каким социальным ролям в управлении следует стремиться. В этом ключе чрезвычайно важны административно-правовые, управленческие исследования на стыке с социальной психологией. Как побуждать активное позитивное поведение, что ведет к психологическому отчуждению и т.п.

Мало исследований в рамках теории рисков и конфликтов, прогнозирования рисков и издержек, социологии права, правового сознания и культуры, правовых средств и мотивации поведения.

В рамках деятельности исполнительной власти как в центре, так и на местах чрезмерно увлеклись контролем и отчетностью. Вырабатываются различные показатели по всем направлениям, для регионов, которые зачастую в конечном плане уводят от происходящих объективных процессов, запутывают реальную ситуацию. Реальные же процессы остаются без своевременного реагирования и приводят к серьезным издержкам. Речь идет в первую очередь об экологии, изменениях климата, в природной среде, что напрямую и однозначно коррелирует с такими отраслями, как сельское, лесное хозяйство, пищевая промышленность, то есть с приоритетными сферами в плане повседневной жизнедеятельности.

Следует приветствовать эвристическое мышление, что оно предусматривает и вбирает в себя. Последние интересные исследования за рубежом, в частности, американские журналы-бизнес-ревю сконцентрированы на это. Следует обратить внимание в целом на то, что особенно актуально в рамках международного административного права, какие процессы и явления здесь представляют интерес.

Костенников Михаил Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, в своем выступлении осветил творческое наследие А.П. Коренева и его значение для развития науки административного права. Дана лаконичная и емкая характеристика основных научных трудов А.П. Коренева. Перечислены также интересные работы учеников А.П. Коренева, которые в рамках сформированной авторитетным ученым научной школы внесли свой вклад в дальнейшее развитие науки административного и административно-процессуального права.

Старостин Сергей Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), проанализировал тенденции интеграции административной и уголовной ответственности. Им обращено внимание на несистемное формирование административно-деликтного законодательства, изменения и дополнения в которое вносятся крайне хаотически. КоАП РФ не соотносен с Налоговым кодексом, которым регулируются однотипные, по своей сути, административно-деликтные институты. Настало время разрешить проблему соразмерности административных и уголовных наказаний. В этой связи им приведен пример из европейско-

го опыта, в связи с которым при определении ущерба от правонарушения, влекущего менее 300 евро, назначается административное наказание, а свыше — уголовное. Кроме того, в плане разгрузки перенасыщенного составами КоАП РФ С.А. Старостин предложил вернуться к рассмотрению идеи возможной реализации разработанной под эгидой Верховного Суда РФ концепции уголовного проступка, в рамках которой можно было бы учесть проблему смежных составов правонарушений, которых становится все больше и больше.

Каплунов А.И., Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, в своем выступлении подробно коснулся некоторых проблем, связанных с основаниями и порядком применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции. Им соотнесены термины «применение» и «использование» огнестрельного оружия. Действующее законодательство, по мнению А.И. Каплунова, сужает и, по сути, сдерживает возможности более эффективного использования огнестрельного оружия как способа принудительного воздействия в противодействии преступным проявлениям. Правоприменительная полицейская практика диктует необходимость более частого использования этого способа принудительного воздействия, причем не в отношении граждан, а когда имеются основания и диктуемая ситуацией крайняя необходимость, например, в повреждении транспортных средств для предотвращения более серьезного ущерба. Внесено предложение о возврате термина «использование огнестрельного оружия» и соответствующей корректировке законодательства.

Степаненко Юрий Викторович, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, посвятил свое выступление административным барьерам как сдерживающему фактору реализации Национальной технологической инициативы. Докладчик подробно коснулся терминологического аспекта разнотипных барьеров. В понятие «административный барьер», по мнению докладчика, необходимо вкладывать только отрицательный смысл, поскольку, если мы говорим о «преодолении» барьеров, мы тем самым как бы соглашаемся с их существованием и прилагаем определенные усилия для того, чтобы их преодолеть. Иными словами, преодолеть административный барьер означает принять те правила «игры», которые установлены властным субъектом вопреки логике и здравому смыслу. Важно подчеркнуть, что административный барьер всегда создается искусственно, он заведомо препятствует достижению позитивной цели. В нем нередко презюмируются волюнтаризм, превышение власти, коррупциогенные факторы, противоправные действия (бездействие). И говорить о том, что одни административные барьеры — это хорошо, а другие — плохо, все равно что делить террористов на пло-

хих и хороших. Зачастую административные барьеры называют неоправданными, необоснованными, что также представляется неверным. На наш взгляд, использование понятия «административные барьеры» может быть условно оправданным только в тех случаях, когда целью их возведения является воспрепятствование противоправной деятельности. Если же цель деятельности позитивна, созидательна, то любое искусственно возведенное препятствие на пути ее достижения можно рассматривать как административный барьер.

В настоящее время Правительством РФ и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проводится большая работа по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы. Утверждены и реализуются планы мероприятий (дорожные карты) по направлениям:

HealthNet (Хелснет) — персональная медицина и здравоохранение;

EnergyNet (Энерджинет) — распределенная энергетика от personal power до smart grid;

AeroNet (Аэронет) — распределенные системы беспилотных летательных аппаратов;

NeuroNet (Нейронет) — распределенные искусственные компоненты сознания и психики;

AutoNet (Автонет) — распределенная сеть управления автотранспортом без водителя;

Marinet (Маринет) — распределенные системы морского транспорта без экипажа;

TechNet (Технет) — передовые производственные технологии (кросс-рыночное и кросс-отраслевое направление, обеспечивающее технологическую поддержку развития рынков НТИ и высокотехнологичных отраслей промышленности за счет формирования Цифровых, «Умных» Виртуальных Фабрик Будущего). По данным официального сайта Агентства стратегических инициатив, в настоящее время осуществляется разработка концепций планов мероприятий (дорожных карт) по направлениям:

FoodNet (Фуднет) — системы персонального производства и доставки еды и воды;

SafeNet (Сэйфнет) — новые персональные системы безопасности;

FinNet (Финнет) — децентрализованные финансовые системы и валюты.

Мероприятия планируется осуществлять поэтапно: первый этап — 2018–2020 годы; второй этап — 2021–2025 годы; третий этап — 2026–2035 годы. В процессе реализации дорожных карт предполагается путем совершенствования законодательства устранить основные ограничения в области нормативного правового регулирования, препятствующие развитию организаций, функционирующих на территории Российской Федерации в рамках приоритетных рынков, и их выходу на международные рынки. Планируется обеспечить развитие и продвижение новых технологий, продуктов и услуг, обеспечивающих приоритетные позиции российских компаний на формируемых глобальных рынках. Предусматривается модернизировать законодательство о науке и технологиях, привести его в соответствие с международными стандартами.

Воронов Алексей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и процесса Института государства и права РАН РФ, эксперт Российской Академии наук, профессор кафедры УДПОП ЦКШУ Академии МВД России, привлёк внимание участников конференции новым подходом к пониманию доктрины административного права и ее правоохранительного аспекта. В настоящее время развитие науки административного права обусловлено необходимостью проведения новых исследований по модернизации и наполнению актуальным содержанием их концепций с учетом современных реалий развития российской государственности, а именно факторов построения правового, демократического государства, где личность, ее права и свободы являются приоритетными. При таком подходе построение сервисного социального государства задает нам новый импульс совершенствования и развития форм и методов государственного администрирования.

В настоящее время в теорию, да и практику деятельности государственной администрации прочно вошел термин «администрирование». Данной категорией пользуются представители различных отраслей права: налогового права, таможенного права, представители экономической науки и многие другие ученые. Термины «таможенное администрирование», «налоговое администрирование», «правовое администрирование в сфере экономики», «администрирование миграционных процессов» и так далее прочно вошли в оборот и выражают сущность и содержание соответствующий правовых социально-интегрированных институтов. При этом представителями административно-правовой науки данному феномену не уделяется должного внимания.

С учетом проанализированных позиций по предмету административного права А.М. Воронов в этот предмет включает следующие группы отношений:

во-первых, к предмету административного права прежде всего должны относиться отношения в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности прежде всего юридическими средствами;

во-вторых, к предмету административного права также относятся не только отношения государственного администрирования, но и совокупность других управленческих отношений, образующих отношения в сфере публичного администрирования;

в-третьих, в предмет административного права входят отношения, которые возникают по инициативе субъектов, не имеющих властных полномочий при их обращении в органы государственной администрации (отношения реординации), которые в дальнейшем могут получить название «сервисных» отношений, отношений публичных или административных услуг либо административных обязательств;

в-четвертых, кроме управленческих, в него входят отношения, возникающие при осуществлении правосудия в форме административного судопроизводства. Это отношения ответственности государственной администрации (субъектов властных полномочий) за неправомерные деяния, ущемляющие права граждан;

в-пятых, в него входят правоотношения, возникающие за нарушение гражданами установленных правил — отношения административной ответственности;

в-шестых, отношения в сфере обеспечения безопасности личности и всего гражданского общества в целом;

в-седьмых, отношения, возникающие в сфере оказания содействия со стороны граждан и их общественных объединений правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, также составляют отношения реординации и, таким образом, составляют правоохранительный (полицейский) блок предмета административного права современной России.

Завершая выступление, А.М. Воронов подчеркнул, что «*коренным блоком*» административного права являются отношения, возникающие в сфере реализации управленческих функций государственного администрирования. Именно они являются предопределяющими в становлении и развитии суверенитета Российской государственности.

Завершилась пленарная часть Конференции выступлением представителя Социалистической Республики Вьетнам, граждане которой систематически зачисляются на Факультет подготовки иностранных слушателей Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. **Фам Конг Нгуен, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника Народной полицейской Академии Министерства общественной безопасности Социалистической Республики Вьетнам**, охарактеризовал в сравнительно-правовом плане законодательство об административных правонарушениях во Вьетнаме и Российской Федерации.

Закон об административных правонарушениях состоит из 6 частей, 12 глав и 150 статей. Он предусматривает следующие формы санкций: предупреждение; штрафы; лишение права использовать лицензии или сертификаты практики на определенный срок или

приостановление деятельности; конфискация материальных доказательств или средств административных нарушений и высылки. В формах санкций, предусмотренных законом, предупреждение и штраф применяются только в качестве основной формы санкций. Это независимые формы наказания. Помимо двух основных форм санкций, остальные формы санкций могут применяться в качестве дополнительных форм санкций или основных форм санкций.

Возраст административной ответственности во Вьетнаме — от 14 лет до момента совершения административного правонарушения. Согласно вьетнамскому законодательству возраст административной ответственности подразделяется на две категории: несовершеннолетние (от 14 до 18 лет) и совершеннолетние (с 18 лет). Эта классификация очень важна для обращения с разными категориями граждан с учетом характера, уровня, последствий произошедшего. Для несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет штраф не должен налагаться, сделан акцент на предупреждение. Лица в возрасте от 16 до 18 лет подлежат штрафу, не превышающему 1/2 штрафа, наложенного на взрослых.

Предусмотрены следующие основные меры обеспечения: временное задержание; временное изъятие материальных доказательств и/или средств административных нарушений, свидетельств о разрешении и практике; тестирование тела; открытие транспортных средств, объектов; поиск мест, где скрыты вещественные доказательства и средства административных нарушений; управление иностранцами, которые нарушают вьетнамский закон во время процедур высылки; поиск субъектов, которые должны соблюдать решения о направлении в исправительные учреждения, учреждения обязательного образования или учреждения принудительной реабилитации в случае побега. Сделано важное заявление о стабильности административно-деликтного законодательства в СРВ — только 1 корректировка за последние несколько лет.

Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа "Юрист"» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.