



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL BOARD

В.Л. Кубышко,
кандидат педагогических наук

И.А. Калиниченко,
кандидат педагогических наук

Н.В. Румянцев,
доктор юридических наук

С.С. Жевлакович,
кандидат социологических наук,
доцент, Заслуженный работник
Высшей школы РФ

К.К. Гасанов,
доктор юридических наук, профессор

А.В. Ендольцева,
доктор юридических наук, профессор

В.О. Лучин,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный юрист РФ

С.С. Маилян,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

А.Л. Миронов,
кандидат юридических наук, доцент

Ю.А. Цыпкин,
доктор экономических наук, профессор

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ
в области науки и техники

V.L. Kubyshko,
candidate of pedagogical sciences

I.A. Kalinichenko,
candidate of pedagogical sciences

N.V. Rumyantsev,
doctor of legal sciences

S.S. Zhevlakovich,
candidate of sociological sciences, associate
professor, Honored worker of higher school
of Russia

K.K. Gasanov,
doctor of legal sciences, professor

A.V. Endoltseva,
doctor of legal sciences, professor

V.O. Luchin,
doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of science of Russia,
Honored lawyer of Russia

S.S. Mailyan,
doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia

A.L. Mironov,
candidate of legal sciences, associate professor

Yu.A. Tsypkin,
doctor of economic sciences, professor

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of legal sciences, doctor
of economic sciences, professor, winner
of an Award of the Government of Russia
in the field of science and technology

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

EDITORIAL COUNCIL

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

С.В. Алексеев,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Почетный работник науки и техники РФ, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Ю.М. Антонян,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, ВНИИ МВД РФ

А.В. Барков,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Московской академии экономики и права

А.Р. Белкин,

доктор юридических наук, профессор, профессор Московского государственного университета приборостроения и информатики, академик РАЕН

Е.В. Богданов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Л.Д. Гаухман,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

О.Д. Жук,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник прокуратуры РФ, декан юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры РФ, академик РАЕН

О.Ю. Ильина,

доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права Тверского государственного университета

Н.Г. Кадников,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Р.А. Каламкарян,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

LEGAL SCIENCES

S.V. Alekseev,

doctor of legal sciences, professor, Honorary worker of higher professional education of Russia, Honorary worker of science and technology of Russia, professor of Kutafin Moscow State Law University

Yu.M. Antonyan,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, All-Union Research Institute of MIA of Russia

A.V. Barkov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of civil law of Moscow Academy of Economics and Law

A.R. Belkin,

doctor of legal sciences, professor, professor of Moscow State University of instrument engineering and informatics, member of RANS

E.V. Bogdanov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of civil law and procedure of Plekhanov Russian University of Economics

L.D. Gaukhan,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, professor of Department of criminal law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

O.D. Zhuk,

doctor of legal sciences, professor, Honorary prosecutor of Russia, dean of law faculty of Academy of the Prosecutor General of Russia, member of RANS

O.Yu. Ilyina,

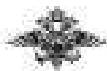
doctor of legal sciences, professor, head of Department of civil law of Tver State University

N.G. Kadnikov,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of criminal law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

R.A. Kalamkaryan,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of human rights and international law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot



В.П. Камышанский,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего образования РФ, заведующий кафедрой гражданского права Кубанского государственного аграрного университета

И.Б. Кардашова,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ

Н.А. Колоколов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры судебной власти и организации правосудия Национального исследовательского университета Высшей школы экономики, судья Верховного Суда РФ (в отставке)

И.И. Котляров,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

С.Я. Лебедев,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, начальник кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

А.Н. Левушкин,

доктор юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Ульяновского государственного университета

Н.П. Майлис,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры оружейведения и трасологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

В.П. Малахов,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Г.Б. Мирзоев,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, ректор Российской академии адвокатуры и нотариата

Н.В. Михайлова,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Р.С. Мулукаев,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Академия управления МВД России, академик РАЕН

V.P. Kamyshanskiy,

doctor of legal sciences, professor, Honorary worker of higher education of Russia, head of Department of civil law of Kuban State Agrarian University

I.B. Kardashova,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of administrative and financial law of Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia

N.A. Kolokolov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of judicial power and formation of justice of National research university of Higher School of Economics, judge of Supreme Court of Russia (resigned)

I.I. Kotlyarov,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, professor of Department of human rights and international law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

S.Ya. Lebedev,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, head of Department of criminology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

A.N. Levushkin,

doctor of legal sciences, associate professor, Department of civil law of law faculty of Ulyanovsk State University

N.P. Maylis,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, Honored worker of science of Russia, professor of Department of weaponology and trasology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

V.P. Malakhov,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of theory of state and law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

G.B. Mirzoev,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, rector of Russian Academy of advocacy and notary

N.V. Mikhaylova,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of history of state and law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

R.S. Mulukaev,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, Administration Academy of MIA of Russia, member of RANS

А.М. Осавелюк,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и финансового права Европейского института JUSTO

А.С. Прудников,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, Ученый секретарь Ученого совета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

А.В. Симоненко,

доктор юридических наук, профессор, начальник Краснодарского университета МВД России

Л.В. Туманова,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, декан юридического факультета Тверского государственного университета

Е.Н. Хазов,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

О.В. Химичева,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Н.М. Чепурнова,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

А.П. Шергин,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, ВНИИ МВД России

A.M. Osavelyuk,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of constitutional, administrative and financial law of European Institute JUSTO

A.S. Prudnikov,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, Scientific Secretary of Scientific Council of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

A.V. Simonenko,

doctor of legal sciences, professor, chief of Krasnodar University of MIA of Russia

L.V. Tumanova,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, dean of law faculty of Tver State University

E.N. Khazov,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of constitutional law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

O.V. Khimicheva,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of criminal procedure of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

N.M. Chepurnova,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, professor of Department of state and legal disciplines of Institute of state service and management of Russian Presidential Academy of national economy and public administration

A.P. Shergin,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, All-Union Research Institute of MIA of Russia

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Ю.Т. Ахвледиани,

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры страхования Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, академик РАЕН

Р.П. Булыга,

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой аудита и контроля Финансового университета при Правительстве РФ

Л.П. Дашков,

доктор экономических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры коммерции и технологии торговли Российского университета кооперации, академик РАЕН

ECONOMIC SCIENCES

Yu.T. Akhvlediani,

doctor of economic sciences, professor, professor of Department of insurance of Plekhanov Russian University of Economics, member of RANS

R.P. Bulyga,

doctor of economic sciences, professor, head of Department of audit and control of Financial University under the Government of Russia

L.P. Dashkov,

doctor of economic sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of commerce and technology of trade of Russian University of Cooperation, member of RANS



Р.В. Илпохина,

доктор экономических наук, профессор, профессор
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Г.М. Казиахмедов,

доктор экономических наук, профессор, профессор
кафедры экономической безопасности и экономики
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

В.Г. Когденко,

доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой финансового менеджмента НИЯУ МИФИ

М.А. Комаров,

доктор экономических наук, профессор

А.А. Крылов,

доктор экономических наук, профессор,
ВНИИ МВД России

Е.И. Кузнецова,

доктор экономических наук, профессор, профессор
кафедры финансов и экономического анализа Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Н.П. Купрещенко,

доктор экономических наук, профессор, начальник
кафедры экономической безопасности и экономики
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

И.А. Майбуров,

доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой финансового и налогового менеджмента
Уральского государственного технического университета

М.М. Максимцов,

доктор экономических наук, профессор, Почетный
работник высшего профессионального образования
РФ, заместитель заведующего кафедрой менеджмента
Финансового университета при Правительстве РФ

В.Б. Мантусов,

доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой мировой экономики Дипломатической
академии МИД России

В.С. Осипов,

доктор экономических наук, профессор, заведующий
сектором государственного управления
и государственного частного партнерства РАН

Г.Б. Поляк,

доктор экономических наук, профессор, Заслуженный
деятель науки РФ, академик РАЕН

R.V. Plyuhina,

doctor of economic sciences, professor,
professor of Moscow University of MIA
of Russia name V.Ya. Kikot

G.M. Kaziahmedov,

doctor of economic sciences, professor,
professor of Department of economic security
and economics of Moscow University
of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

V.G. Kogdenko,

doctor of economic sciences, professor, head
of Department of financial management of NRNU MEPhI

M.A. Komarov,

doctor of economic sciences, professor

A.A. Krylov,

doctor of economic sciences, professor, All-Union
Research Institute of MIA of Russia

E.I. Kuznetsova,

doctor of economic sciences, professor, professor
of Department of finance and economic analysis of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

N.P. Kupreshchenko,

doctor of economic sciences, professor,
head of Department of economic security
and economics of Moscow University of MIA of Russia
name V.Ya. Kikot

I.A. Mayburov,

doctor of economic sciences, professor, head
of Department of financial and tax management
of Ural State Technical University

M.M. Maksimtov,

doctor of economic sciences, professor, Honorary worker
of higher professional education of Russia, deputy head
of Department of management of Financial University
under the Government of Russia

V.B. Mantusov,

doctor of economic sciences, professor, head
of Department of world economics of Diplomatic
Academy of MFA of Russia

V.S. Osipov,

doctor of economic sciences, professor,
head of sector of state management and state private
partnership of RAS

G.B. Polyak,

doctor of economic sciences, professor, Honored worker
of science of Russia, member of RANS

С.Г. Симагина,

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры математических методов в экономике Самарского государственного аэрокосмического университета имени С.П. Королева

S.G. Simagina,

doctor of economic sciences, associate professor, professor of Department of mathematical methods in economics of Samara State Aerospace University name S.P. Korolev

**ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ
ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ**

**PEDAGOGICAL SCIENCES
PSYCHOLOGICAL SCIENCES**

И.В. Грошев,

доктор психологических наук, доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, проректор по научной работе Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина

I.V. Groshev,

doctor of psychological sciences, doctor of economic sciences, professor, Honored worker of science of Russia, pro-rector on scientific work of Tambov State University name G.R. Derzhavin

Л.А. Казанцева,

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры педагогики Казанского (Приволжского) федерального университета

L.A. Kazantseva,

doctor of pedagogical sciences, professor, professor of Department of pedagogics of Kazan (Privolzhskiy) Federal University

А.Л. Ласкин,

доктор педагогических наук, доцент, старший научный сотрудник Научно-исследовательского института образования и науки

A.L. Laskin,

doctor of pedagogical sciences, associate professor, senior researcher of Research Institute of education and science

Ю.Ф. Подлипняк,

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры огневой подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Yu.F. Podlipnyak,

doctor of pedagogical sciences, professor, professor of Department of weapons proficiency of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

А.А. Реан,

доктор психологических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры юридической психологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, член-корреспондент РАО

A.A. Rean,

doctor of psychological sciences, professor, Honored worker of science of Russia, professor of Department of legal psychology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot, corresponding member of RAE

В.Ф. Родин,

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры юридической психологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

V.F. Rodin,

doctor of pedagogical sciences, professor, professor of Department of legal psychology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

А.М. Столяренко,

доктор педагогических наук, доктор психологических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России

A.M. Stolyarenko,

doctor of pedagogical sciences, doctor of psychological sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of psychology, pedagogics and personnel management of Administration Academy of MIA of Russia

С.Н. Федотов,

доктор психологических наук, профессор, начальник учебно-научного комплекса психологии служебной деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

S.N. Fedotov,

doctor of psychological sciences, professor, head of training and scientific center of psychology of work activity of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

В.Л. Цветков,

доктор психологических наук, профессор, профессор кафедры юридической психологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

V.L. Tsvetkov,

doctor of psychological sciences, professor, professor of Department of legal psychology of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Московский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации
117437, г. Москва,
ул. Академика Волгина, д. 12

*Начальник Московского
университета МВД России
генерал-майор полиции,
кандидат педагогических
наук, доцент*
И.А. Калинин

*Научный редактор,
ответственный за издание,
лауреат премии Правительства
РФ в области науки и техники,
доктор экономических наук,
кандидат юридических наук,
кандидат исторических наук,
профессор*
Н.Д. Эриашвили
E-mail: nodari@unity-dana.ru
Тел. 8 (499) 740-68-30

РЕДАКЦИЯ:

Главный редактор
А.Л. Миронов
кандидат юридических наук,
доцент

Редактор
И.И. Кубарь
кандидат юридических наук

Ответственный секретарь
Д.Е. Барикаева

*В подготовке номера
участвовали:*

**Л.С. Антоненко,
М.И. Никитин,
А.И. Антошина**

Верстка номера
О.А. Головлева

Журнал зарегистрирован
Министерством Российской
Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств
массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации
№ 77-14723
Индекс по каталогу Агентства
«Роспечать» — 84629
Подписано в печать 20.06.2015
Цена договорная

Адрес редакции:
109028, Москва,
Малый Ивановский пер., д. 2
Тел. 628-57-16
E-mail:
vestnik.mosu.mvd@mail.ru

ВЕСТНИК

МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ

Содержание № 6 • 2015

БАГМЕТ А.М. Особенности процессуального взаимодействия следователя с органами дознания при расследовании массовых беспорядков	11
БЫЧКОВ В.В. Некоторые аспекты противоправной деятельности в отношении сотрудников органов внутренних дел	15
ГАРАШКО А.Ю., СТЕПАНЮК В.И. Источники полицейского права как типа права	21
КЛИМЕНКО А.И. Идеологическое обеспечение полицейского права в контексте функциональных характеристик правовой идеологии	24
РЪЖОВ А.А. Исторические основы взаимодействия полицейского права и политики в России	28
ФЕДНЕВА Н.Л. Применение метода исторической реконструкции при изучении процесса формирования полицейского (административного) права во Франции нового времени	35
ЧУВАЛЬНИКОВА А.С. Механизм действия полицейского права	39
БОЧАРОВ С.Н., ЗЫРЯНОВ С.М. Административное право и административный процесс в деятельности органов внутренних дел на современном этапе	42
БОНДАРЬ Е.О., ФАДДЕЕВА И.В. Проблемы привлечения юридического лица к административной ответственности: пробелы в теории и противоречия в законодательстве	44
БРУНЕР Р.А. Методы поддержания служебной дисциплины и обеспечения законности в ОВД	51
ВАСИЛЕНКО Г.Н. Принципы административно-правового декларирования	59
ВДОВИЧЕНКО В.В. Проблемы доказывания административных правонарушений в области дорожного движения с помощью приборов, работающих в автоматическом режиме	62
ВЛАСЕНКОВ В.В. Правовой статус основных участников производства по делам об административных правонарушениях	66
ГОРШКОВ Н.Н. Административно-правовая модель ротации руководящих кадров органов внутренних дел	71
ЖАЛСАНОВ Б.Ц. Процедура принятия нормативных правовых актов в Кыргызской Республике	76
ЗЫРЯНОВ С.М. К вопросу об уголовной ответственности юридических лиц	79
КАМАСОВА А.Г. Административное правонарушение как основание административной ответственности сотрудников органов внутренних дел	86
КИВИЧ Ю.В. Проблемы административно-правовой охраны отношений в сфере общественной безопасности и общественного порядка	89
КИСИН В.Р., ПОПУГАЕВ Ю.И. Содержание административной ответственности, состояние и проблемы ее правового регулирования	94
КЛИМКИНА Е.В. Правовое регулирование прав сотрудника органов внутренних дел в рамках процедуры аттестации	98
КОВШЕВАЦКИЙ В.И. К вопросу о сущности и правовой природе административного принуждения	101
КОМОВКИНА Л.С., ВЛАСОВА В.С. Актуальные проблемы принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти	104
КОНСТАНТИНОВ А.В. Предпосылки специальной регламентации деятельности кредитных организаций нормами института лицензирования	107
КУРБАТОВА О.В. К вопросу об ответственности поднадзорного лица за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре	111
ЛАХТИНА Т.А. Роль местного самоуправления в системе публичной власти	115
МАЛАХОВА Н.В., ШАЙХУТДИНОВА Т.Ф. Специфика правового обеспечения статуса государственных гражданских служащих в органах внутренних дел	120
ОЛЬШЕВСКАЯ А.В. Правовые аспекты формирования и использования кадровых резервов для органов внутренних дел России	124
ПОКОЗИЙ В.В., ХАДИСОВ Г.Х. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел	129
ПОПОВИЧ О.М. Теоретические проблемы юридической сущности административного процесса	133
ПРУДНИКОВА Т.А. Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционных процессов в Королевстве Бельгия	136
РОССИНСКИЙ Б.В. Вновь о вине юридического лица	139
САКУЛИНА Л.Л., ЕРШОВ Я.Н. Правовые аспекты административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения	144
СИЗОВ И.Ю. Анализ изменений миграционного законодательства	148

Оригинал-макет подготовлен издательством «ЮНИТИ-ДАНА», журналом «Закон и право»

- Мнение редакции может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций. Ответственность за содержание публикаций и достоверность фактов несут авторы материалов. В первую очередь редакция публикует материалы своих подписчиков.

- Редакция не вступает в переписку с авторами писем, рукописи не рецензируются и не возвращаются.

- При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов журнала «Вестник Московского университета МВД России» ссылка на журнал обязательна.

- В соответствии со ст. 42 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», письма, адресованные в редакцию, могут быть использованы в сообщениях и материалах данного средства массовой информации, если при этом не искажается смысл письма. Редакция не обязана отвечать на письма граждан и пересылать эти письма тем органам, организациям и должностным лицам, в чью компетенцию входит их рассмотрение. Никто не в праве обязать редакцию опубликовать отклоненное ею произведение, письмо, другое сообщение или материал, если иное не предусмотрено законом.

Формат 60x84 1/8.

Печать офсетная. Тираж 1500 экз. (1-й завод — 300).

Отпечатано в типографии ООО «Буки Веди»

Москва, Новорязанская, д. 38, стр. 1, пом. 4

Тел. 8 (495) 926-63-96



СОЙНИКОВ С.А. Актуальные аспекты административно-правового регулирования деятельности официального сайта образовательной организации МВД России	151
СОЛОМАТИНА Е.А. Контроль как функция государственного управления	154
СОЛОМАТИНА Е.А., СОЛОМАТИНА Е.А., ХАДИСОВ Г.Х. Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача: анализ законодательства и проблемы правоприменения	160
СТАЩЕНКО С.П. Некоторые аспекты административного законодательства, устанавливающего ответственность в особых условиях	167
СУЩИНСКАЯ С.И. К вопросу об административно-правовом регулировании управления в сфере торговли и услуг	171
ХАРЫБИН И.Ю. Эволюция административно-правового обеспечения агитационно-пропагандистской деятельности ОВД в области безопасности дорожного движения	176
ЦВЕТКОВ А.В. Определение акта применения норм права в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака	179
ШУБИНА Е.В. К вопросу об основаниях и порядке применения административно-предупредительных мер правового принуждения	182
ШУРУХНОВА Д.Н. Система социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях	185
ЩЕРБАЧЕНЯ В.С. Особенности доказывания по делам об административных правонарушениях в сфере топливно-энергетического комплекса	189
ЯКИМОВ А.Ю. Особенности нормативной правовой основы назначения и исполнения административного наказания в виде лишения права управления автомобилем транспортными средствами	194

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

КИРИЧЕК Е.В. Принципы деятельности полиции по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	200
ФЕДОТОВА О.В. Особенности закрепления и организации деятельности высшего должностного лица субъекта федерации за рубежом	207
ЧЕПУРНОЙ А.Г. Методологические и методические проблемы разработки критериев оценки эффективности деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность по социокультурной реабилитации граждан на примере работы Центра восстановительной терапии для воинов-интернационалистов им. М.А. Лиходея	211
КОНДРАТ Е.Н. Совершенствование правового статуса ценных бумаг	216
НИКУЛИНА Н.Н., ВАВИЛОВА И.А. Сущность, правовые и экономические основы облигаторного перестрахования	223
ДИК В.В., СТАРОВЕРОВА О.В., УРИНЦОВ А.И. Аутсорсинг — эффективный способ приобретения информационной системы	229
СЕМОЧКИНА А.А. Основные направления предупреждения насильственных преступлений, совершаемых несовершеннолетними в ритуальной форме	234
ШАРИХИН А.Е. Общественная безопасность как стратегический приоритет национальной безопасности России: выбор пути	238
ПЕТРОВ Э.Ю., ГРИНБЕРГ Е.С. Антимонопольная политика Европейского Союза и Евразийского Экономического союза: взгляд изнутри	244
ЧУВАЛЬСКАЯ И.П. Механизм ответственности государств-членов по праву Европейского Союза	252
ПИЧУГИН С.А., БОНДАРЕНКО Р.В. Проблемы формирования системы методов комплексного криминалистического исследования внешнего облика человека	255
МАСЛОВ А.Е. Вопросы оптимизации правового регулирования деятельности внештатных сотрудников полиции	259
ЧУРСИН О.А. О понятии системы профессиональной служебной и физической подготовки сотрудников органов внутренних дел	262
ТАРБА Ш.В., КАНАРЕЙКИН С.Ю. Сравнительно-правовой анализ лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в Российской Федерации и зарубежных государствах	267

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

КОСОВ М.Е., САВЕЛЬЕВА Е.Н. Повышение качества налогового администрирования как предпосылка реализации задач реформирования НДФЛ	273
--	-----

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

НИКОНОРОВ Е.А., ВОХОНЦЕВА Н.С. Педагогические технологии в современной педагогике	280
--	-----

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

РАСТЯПИНА Ю.Ю., РОДИН В.Ф. Теоретическая модель оказания психологической помощи курсантам вузов МВД Российской Федерации	283
ГАЛУШКИН А.А., МЕЩАНКИНА Н.А. К вопросу о русском искусстве начала XX в.: влияние истории на творческое пространство	287

FOUNDER:

Moscow University of the
Ministry of Internal Affairs
of the Russian Federation
117437, Moscow,
Akademika Volgina, d. 12

*Head of the Moscow University
of the Ministry of Internal
Affairs of the Russian Federation,
major general of police,
candidate of pedagogical
sciences, associate professor*
I.A. Kalinichenko

*Scientific editor, responsible
for the publication, the winner
of the award of the Government
of the Russian Federation
in the field of a science
and technics, doctor
of economics, candidate of law
sciences, candidate of historical
sciences, professor*

N.D. Eriashvili

E-mail: nodari@unity-dana.ru
Tel. 8 (499)740-68-30

EDITORIAL STAFF:

Editor-in-Chief

A.L. Mironov

*candidate of law sciences,
associate professor*

Editor

I.I. Kubar

candidate of law sciences

Executive secretary

D.E. Barikaeva

*In edition preparation
participated:*

L.S. Antonenko,

M.I. Nikitin,

A.I. Antoshina

Imposition

O.A. Golovleva

The journal is registered
by Ministry for Press,
Broadcasting and Mass
Communications of the Russian
Federation.

The certificate of registration

№ 77-14723

Zip Code at the List of the

Agency «Rospechat» — 84629

It is sent for the press 20.06.2015

Contractual price

Editorial Staff adress:

109028, Moscow,

Mal'j Ivanovskij per., d. 2.

Tel. 628-57-16

E-mail:

vestnik.mosu.mvd@mail.ru

VESTNIK

MOSKOVSKOGO UNIVERSITETA MVD ROSSII

Contents № 6 • 2015

BAGMET A.M. Particular procedure interaction investigator with authorities in the investigation of a riot	11
BYCHKOV V.V. Some aspects of the illicit activities of internal affairs bodies	15
GARASHKO A.YU., STEPANYUK V.I. Sources of police law as a type of law	21
KLIMENKO A.I. Ideological support of police law in the context of the functional characteristics of legal ideology	24
RYZHOV A.A. The historical basis of the interaction of the police law and policy in Russia	28
FEDNEVA N.L. The application of the method of historical reconstruction when studying the process of formation of the police (administrative) law in France of a new time	35
CHUVALNIKOVA A.S. The mechanism of action of police law	39
BOCHAROV S.N., ZYRYANOV S.M. Administrative law and administrative process in activity of law-enforcement bodies at the present stage	42
BONDAR E.O., FADEEVA I.V. The problems of imposition of administrative liability: lacunas in theory and controversies in legislation	44
BRUNER R.A. Methods maintenance of discipline and the rule of law in ATS	51
VASILENKO G.N. The principles of administrative law declaration	59
VDOVICHENKO V.V. Problems of proof of administrative violations in the field of traffic using the device workers automatic operation	62
VLASENKOV V.V. The legal status of the main participants of proceedings on administrative violations	66
GORSHKOV N.N. Legal model of the rotation of managers of Internal Affairs Bodies	71
ZHALSANOV B.TS. The procedure for the adoption of normative legal acts in the Kyrgyz Republic	76
ZYRYANOV S.M. Administrative responsibility as variety of juridical responsibility	79
KAMASOVA A.G. Administrative violation as a basis of administrative responsibility of internal affairs staff	86
KIVICH YU.V. Problems of administrative legal protection of the relations in the sphere of public safety and a public order	89
KISIN V.R., POPUGAEV YU.I. The content of the administrative liability, the state and problems of its legal regulation	94
KLIMKINA E.V. On legal regulation of the rights of members of the Interior as part of the certification	98
KOVSHVATSKY V.I. To the question about the essence and nature administrative coercion	101
KOMOVKINA L.S., VLASOVA V.S. Current problems of legal normative act adoption by federal executive bodies	104
KONSTANTINOV A.V. Prerequisites special regulation of credit institutions licensing standards institute	107
KURBATOVA O.V. To a question of responsibility of the person under surveillance of the person for non-compliance with administrative restrictions and non-performance of the duties established at administrative supervision	111
LAKHTINA T.A. The role of municipal government in the system of public authorities	115
MALAKHOVA N.V., SHAYKHUTDINOVA T.F. The specifics of legal provision of state civil servants status in the agencies of the internal affairs	120
OLSHEVSKAYA A.V. Legal aspects of formation and use of personnel reserves for the agencies of the internal affairs of Russia	124
POKOZY V.V., HADITH G.H. Administrative and legal regulation of disciplinary responsibility of police officers	129
POPOVICH O.M. Theoretical problems of legal nature of the administrative process	133
PRUDNIKOVA T.A. Legal bases of activity of authorized bodies in the sphere of migration on the regulation of migration processes in the Kingdom of Belgium	136
ROSSINSKIY B.V. Once again about the fault of the legal entity	139
SAKULINA L.L., ERSHOV YA.N. Legal aspects of the administrative responsibility of legal bodies for corruption offences	144
SIZOV I.YU. The analysis of changes in immigration laws	148
SOYNIKOV S.A. Actual aspects of administrative and legal regulation of the official website of the Russian Interior Ministry educational organization	151

The original-model is created by publishing house «UNITY-DANA» and by the journal «Law and Legislation»

- The opinion of editorial staff may not coincide with the point of view of the authors of publications. The responsibility of publications maintenance and reliability of the facts lies on authors. First of all editorial staff publishes materials of the subscribers.

- Editorial staff does not enter into a correspondence to authors of letters, manuscripts does not return.

- At a reprint or reproduction by any method, in full or in part journal materials «Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii» the reference to the journal is obligatory.

- In accordance with the Law of the Russian Federation «About mass media» of 27 December 1991 № 2124-1, letters addressed to the editorial staff, may be used in messages and materials of mass media, if it does not distort the meaning of the letter. Editorial staff is not obliged to answer letters of citizens and to remit these letters to those bodies, the organizations and officials, whose competence includes their consideration. Nobody has the right to oblige editorial staff to publish the product, the letter, other message or a material that has been dismissed earlier, if other is not statutory.

Format 60x84 1/8.

Offset printing

Circulation 1500 copies

(1st batch — 300)

It is printed in Company

OOO «Buki Vedi»

Moscow, Novoryazanskaya street,

d. 38, str. 1, pom. 4

Ph. 8 (495) 926-63-96



SOLOMATINA E.A. Control as a function of government	154
SOLOMATINA E.A., SOLOMATINA E.A., HADISOV G.H. The consumption of drugs or psychotropic substances without prescription: analysis of legislation and law enforcement issues	160
STASHCHENKO S.P. Some aspects of the administrative legislation establishing responsibility in special conditions	167
SUSCHINSKAYA S.I. To the question about administrative and legal regulation of the management in the sphere of trade and services	171
HARYBIN I.YU. Evolution of administrative legal support of agitation and propaganda activity of Department of Internal Affairs in the field of traffic safety	176
TSVETKOV A.V. The definition of an act of application of law in the field of public health protection from exposure to environmental tobacco smoke and consequences of tobacco consumption	179
SHUBINA E.V. To a question about the grounds and procedure for the application of administrative and preventive measures for law enforcement	182
SHURUKHNOVA D.N. The system of social guarantees for employees of internal Affairs bodies, performing duties in special circumstances	185
SCHERBACHENYA V.S. Features of proof in cases of administrative offenses in the sphere of fuel and energy complex	189
YAKIMOV A.YU. Features of a regulatory framework for the application and execution of administrative punishment in the form of deprivation of the right to drive a motor vehicle means	194

JURISPRUDENCE

KIRICHEK E.V. Principles of activity of the police in ensuring the constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation	200
FEDOTOVA O.V. Some features of fixing and organization of activity of the highest official of the subject of Federation abroad	207
CHEPURNOY A.G. Methodological and methodical problems of developing criteria for evaluating the performance of socially-oriented non-profit organizations carrying out activities in the socio-cultural rehabilitation of citizens from the work of the Center for regenerative therapy for soldiers-internationalists them. M.A. Likhodeya	211
KONDRAT E.N. Improvement of legal status of securities	216
NIKULINA N.N., VAVILOVA I.A. Entity, legal and economic fundamentals of reinsurance	223
DIK V.V., STAROVEROVA O.V., URINTSOV A.I. Outsourcing — an effective way to purchase information system	229
SEMOCHKINA A.A. The main directions of prevention of violent crimes committed by minor in ritual form	234
SHARIKHIN A.E. Social security as the strategic priority of Russian national security	238
PETROV E.YU., GREENBERG E.S. Competition policy in the European Union and the Eurasian Economic Union: a view from inside	244
CHUVALSKAYA I.P. Responsibility of States under European Union law	252
PICHUGIN S.A., BONDARENKO R.V. Problems of formation of system of methods of complex criminalistic research of appearance of the person	255
MASLOV A.E. Issues of optimize of legal regulation of activity freelance police officers	259
CHURSIN O.A. About the definition of system of professional service and physical training of law enforcement officers	262
TARBA SH.V., KANAREYKIN S.YU. Comparative and legal analyze of the licensing of activity on the field of using nuclear energy in the Russian Federation and abroad	267

ECONOMIC SCIENCES

KOSOV M.E., SAVELYEVA E.N. Improving the quality of tax administration as a prerequisite for the implementation of the tasks of reforming the personal income tax	273
--	-----

PEDAGOGICAL SCIENCES

NIKONOROV E.A., VOKHONTSEVA N.S. Educational technology in modern pedagogy	280
---	-----

PSYCHOLOGICAL SCIENCES

RASTYAPINA YU.YU., RODIN V.F. Theoretical model of psychological assistance cadets of high schools of the Russian Federation Ministry of Internal Affairs	283
--	-----

GALUSHKIN A.A., MESCHANKINA N.A. To the question of the russian art of the beginning of the XX century: influence of history on the creative space	287
---	-----

18 декабря 2014 г. в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя была проведена Международная научно-практическая конференция «Эволюция полицейского права как характерного типа российского права». В конференции приняли участие профессорско-преподавательский состав, адъюнкты и слушатели Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. С актуальными научными сообщениями выступили: исполняющий обязанности ректора Академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, генерал-майор юстиции Багмет Анатолий Михайлович, ученый секретарь Академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции Бычков Василий Васильевич, представители кафедры конституционного и международного права Академии МВД Республики Беларусь, главный редактор научно-образовательного журнала «Пространство и время», кандидат политических наук Тьянинова Ольга Николаевна, заместитель начальника Управления по вопросам гражданства Федеральной миграционной службы Российской Федерации, кандидат юридических наук, государственный советник Российской Федерации 3-го класса Паукова Юлия Викторовна.

УДК 343.16
ББК 67.311

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЛЕДОВАТЕЛЯ С ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ МАССОВЫХ БЕСПОРЯДКОВ

АНАТОЛИЙ МИХАЙЛОВИЧ БАГМЕТ,

*исполняющий обязанности ректора Академии Следственного комитета Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются понятие и формы процессуального взаимодействия следователя с органами дознания в ходе предварительного следствия по уголовным делам о массовых беспорядках.

Ключевые слова: массовые беспорядки, расследование, взаимодействие правоохранительных органов.

Annotation. The article reveals the concept and forms of procedure interaction with bodies of inquiry investigators during the pre-trial investigation of criminal cases on the riot.

Keywords: riots, investigation, cooperation between the law enforcement agencies.

Одним из основных условий оперативного раскрытия и качественного расследования массовых беспорядков, а также принятия всех предусмотренных законом мер, направленных на выявление и изобличение организаторов, участников и подстрекателей массовых беспорядков, является взаимодействие следователей с органами дознания.

Под взаимодействием правоохранительных органов понимается согласованная по общим целям и конкретным задачам, основанная на соблюдении законов и подзаконных актов деятельность правоохранительных органов, направленная на предупреждение, пресечение, выявление, раскрытие и расследование прес-

туплений, привлечение к уголовной ответственности виновных, розыск лиц, их совершивших¹.

Сущность взаимодействия следователей с сотрудниками органов дознания при расследовании массовых беспорядков выражается, прежде всего, в совместном раскрытии и расследовании преступлений, совершаемых в ходе массовых беспорядков, в согласованности действий при соблюдении законности и самостоятельном выполнении каждым своих обязанностей.

¹ Ищенко Е.П., Топорков А.А. Криминалистика: Учебник / Под ред. Е.П. Ищенко. М., 2010. С. 283.



Отсутствие взаимодействия или его неадекватная организация, несомненно, негативно влияют на сроки и качество раскрытия и расследования преступлений, совершаемых в ходе массовых беспорядков.

Принципы взаимодействия правоохранительных органов являются:

- ◆ соблюдение законности, конституционных прав и свобод граждан всеми субъектами взаимодействия;
- ◆ комплексное использование сил и средств правоохранительных органов при условии разделения компетенции;
- ◆ организующая и руководящая роль следователя в процессе взаимодействия при расследовании преступлений, его процессуальная самостоятельность в принятии решений, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;
- ◆ самостоятельность сотрудников правоохранительных органов, в том числе органов дознания, в выборе средств и методов деятельности в рамках законодательства;
- ◆ персональная ответственность субъектов взаимодействия за проведение и результаты своей деятельности;
- ◆ согласованное планирование совместной деятельности по раскрытию и расследованию преступлений, в частности, следственных действий (далее — СД) и оперативно-разыскных мероприятий (далее — ОРМ);
- ◆ непрерывность взаимодействия в организаторской деятельности, раскрытии и расследовании преступлений с момента получения сообщения о преступлении и до принятия окончательного решения по нему;
- ◆ постоянный обмен информацией между субъектами взаимодействия с соблюдением тайны предварительного следствия и ОРМ².

К основным задачам взаимодействия правоохранительных органов при расследовании массовых беспорядков относятся:

- ◆ раскрытие и расследование преступлений, совершаемых при подготовке к массовым беспорядкам и в ходе массовых беспорядков;
- ◆ обеспечение производства процессуальных, в том числе следственных действий при расследовании преступлений, совершаемых в ходе массовых беспорядков;
- ◆ розыск и задержание организаторов, участников и подстрекателей массовых беспорядков;
- ◆ возмещение материального ущерба, причиненного гражданам и организациям массовыми беспорядками;

◆ обеспечение безопасности участников уголовного процесса и их близких.

Под формами взаимодействия правоохранительных органов понимаются способы сотрудничества этих органов, средства связи между ними, обеспечивающие их совместную согласованную работу при раскрытии и расследовании преступлений.

Конкретная форма взаимодействия или определенная совокупность таких форм должны избираться в каждом случае индивидуально. При этом учитываются особенности расследуемых преступлений и следственная ситуация, возникающая в процессе расследования.

Взаимодействие правоохранительных органов по законодательной основе подразделяется на процессуальное (формы взаимодействия, установленные уголовно-процессуальным законодательством) и не процессуальное³ или организационное (формы взаимодействия, не предусмотренные уголовно-процессуальным законом, установленные другими законами и подзаконными нормативными актами, а также выработанные практикой, не противоречащие положениям нормативных актов).

Разделение форм взаимодействия по законодательной основе имеет большое теоретическое и практическое значение, так как основывается на положениях нормативных правовых актов. Такое разделение позволяет более подробно и глубоко исследовать по отдельности каждую форму. Использование в процессе производства по уголовному делу процессуальных и непроцессуальных форм взаимодействия позволяет качественнее решать задачи как всего предварительного следствия, так и отдельных его этапов.

При производстве предварительного следствия по уголовным делам о массовых беспорядках взаимодействие правоохранительных органов осуществляется в следующих процессуальных формах:

- 1) организация и деятельность следственной группы (ст. 163 УПК РФ);
- 2) по поручению следователя производство органом дознания:

² Криминалистика: Учебник / Под ред. А.Г. Филиппова. М., 2007. С. 296—299.

³ Багмет А.М. Планирование как одна из форм непроцессуального взаимодействия следователей с органами дознания при раскрытии и расследовании массовых беспорядков // Российский следователь. 2012. № 6. С. 2—4; Он же. Организация и деятельность следственно-оперативной группы как одна из форм непроцессуального взаимодействия следователей с органами дознания при расследовании массовых беспорядков // Юридический мир. 2013. № 8 (200). С. 6—9.



а) при проверке сообщения о массовых беспорядках (ч. 1 ст. 144 УПК РФ) в виде:

- ◆ документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов;

- ◆ ОРМ;

б) при расследовании преступлений, совершаемых в ходе массовых беспорядков (п. 4 ч. 2 ст. 38, ч. 1 ст. 210 УПК РФ) в виде:

- ◆ ОРМ;

- ◆ процессуальных, в том числе СД;

- ◆ задержания, привода, ареста организаторов, участников и подстрекателей массовых беспорядков;

- ◆ розыскных действий организаторов, участников и подстрекателей массовых беспорядков;

3) оказание органом дознания содействия следователю при производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ) по уголовным делам о массовых беспорядках.

Согласно ст. 163 УПК РФ производство предварительного следствия по уголовным делам о массовых беспорядках, вследствие их сложности и большого объема, как правило поручается следственной группе, о чем выносится отдельное постановление или указывается в постановлении о возбуждении уголовного дела. В постановлении должны быть перечислены все следователи, которым поручено производство предварительного следствия, в том числе указывается, какой следователь назначается руководителем следственной группы.

Решение о производстве предварительного следствия следственной группой, об изменении ее состава принимает руководитель следственного органа⁴.

К работе следственной группы могут быть привлечены должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (далее — ОРД).

Состав следственной группы объявляется подозреваемым в организации массовых беспорядков, участию в массовых беспорядках и призывах к массовым беспорядкам. Факт объявления состава следственной группы подозреваемым подлежит отражению в протоколе. При объявлении состава следственной группы подозреваемым должно быть разъяснено право заявить отвод любому члену следственной группы. При создании следственных групп с привлечением должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, об указанных должностных лицах подозреваемым не сообщается.

Руководитель следственной группы:

- ◆ принимает уголовное дело к своему производству;

- ◆ организует работу следственной группы;

- ◆ руководит действиями других следователей;

- ◆ составляет обвинительное заключение либо выносит постановление о направлении уголовного дела в суд для рассмотрения вопроса о применении принудительных мер медицинского характера к лицу, совершившему преступление, и направляет данное постановление вместе с уголовным делом прокурору.

При этом руководитель следственной группы принимает решения о:

- 1) выделении уголовных дел в отдельное производство;

- 2) прекращении уголовного дела полностью или частично;

- 3) приостановлении или возобновлении производства по уголовному делу;

- 4) привлечении лица в качестве обвиняемого и об объеме предъявляемого ему обвинения;

- 5) направлении обвиняемого в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, для производства, соответственно, судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы, за исключением случаев, когда на помещение подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, необходимо судебное решение;

- 6) возбуждении перед руководителем следственного органа ходатайства о продлении срока предварительного следствия;

- 7) возбуждении перед судом ходатайства об избрании меры пресечения, а также о производстве следственных и иных процессуальных действий о:

- ◆ избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога;

- ◆ продлении срока содержания под стражей;

- ◆ помещении подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, для производства, соответственно, судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы;

⁴ Шурухнов Н.Г. Криминалистика: Учебник. М., 2008. С. 38—41.



- ◆ возмещении имущественного вреда;
- ◆ производстве осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц;
- ◆ производстве обыска и (или) выемки в жилище;
- ◆ производстве выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи;
- ◆ производстве личного обыска;
- ◆ производстве выемки предметов и документов, содержащих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, а также предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях;
- ◆ наложении ареста на корреспонденцию, разрешении на ее осмотр и выемку в учреждениях связи;
- ◆ наложении ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях;
- ◆ временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности;
- ◆ реализации или об уничтожении вещественных доказательств, указанных в пп. «в» п. 1, пп. «б», «в» п. 2 и 3 и 6 ч. 2 ст. 82 УПК РФ;
- ◆ контроле и записи телефонных и иных переговоров;
- ◆ получении информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами.

Руководитель и члены следственной группы вправе участвовать в СД, производимых другими следователями, лично производить СД и принимать решения по уголовному делу в установленном уголовно-процессуальным законом порядке (ч. 5 ст. 163 УПК РФ).

Все следователи в составе следственной группы сохраняют свою процессуальную самостоятельность и в полном объеме пользуется правами, предусмотренными ст. 38 УПК РФ. Отношения между следователями в составе следственной группы, имеющие организационный характер, закон не регламентирует. Обычно руководитель следственной группы определяет для других следователей конкретный участок работы по уголовному делу, осуществляет координацию их действий, подводит итоги расследования.

Процессуальные отношения между следователями в составе следственной группы и привлеченными к их работе должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, регулируются положениями ст. 38 и 40 УПК РФ, определяющими полномочия следователя и органа дознания. Проведение СД ра-

ботниками органа дознания по уголовному делу, находящемуся в производстве следственной группы, согласно закону возможно только по письменным поручениям следователя.

Разногласия между членами следственной группы разрешаются ее руководителем. В случае возникновения разногласий между руководителем следственной группы и входящими в нее следователями, их разрешает руководитель следственного органа.

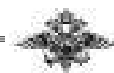
При проверке сообщения о массовых беспорядках следователь уполномочен давать сотрудникам органа дознания обязательные для исполнения письменные поручения о производстве документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, а также ОРМ (ч. 1 ст. 144 УПК РФ).

При осуществлении предварительного следствия по уголовному делу о массовых беспорядках следователь уполномочен давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения о проведении ОРМ, производстве отдельных СД, об исполнении постановлений о задержании, приводе, об аресте, розыскных действий, о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении (п. 4 ч. 2 ст. 38, ч. 1 ст. 210 УПК РФ).

Взаимодействие следователя с органами дознания регламентируется также и Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵ (далее — Закон об ОРД), в соответствии с которым органы, уполномоченные осуществлять ОРД, обязаны в пределах своих полномочий исполнять письменные поручения следователя, руководителя следственного органа о проведении ОРМ по уголовным делам, принятым ими к производству (п. 2 ст. 14). Основанием для проведения ОРМ является поручение следователя по уголовному делу, находящемуся в его производстве (ч. 3 и 4 ст. 7 Закона об ОРД).

Таким образом, без эффективного взаимодействия, в том числе процессуального, невозможно выполнение основной задачи, стоящей перед органами предварительного следствия — полное, объективное и всестороннее расследование массовых беспорядков и преступлений, совершаемых в ходе них, а также привлечение к уголовной ответственности организаторов, участников и подстрекателей массовых беспорядков. При этом процессуальное взаимодействие

⁵ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.



следователей при расследовании массовых беспорядков с сотрудниками органов дознания, заключается в их согласованной деятельности, направленной на конкретный результат по обеспечению успешного раскрытия и расследования массовых беспорядков и преступлений, совершаемых в ходе них, каждой из сторон в пределах своей компетенции присущими им средствами и методами.

Литература

1. *Багмет А.М.* Планирование как одна из форм непроцессуального взаимодействия следователей с органами дознания при раскрытии и расследовании массовых беспорядков // *Российский следователь.* 2012. № 6.
2. *Багмет А.М.* Организация и деятельность следственно-оперативной группы как одна из форм непроцессуального взаимодействия следователей с органами дознания при расследовании массовых беспорядков // *Юридический мир.* 2013. № 8.

3. *Ищенко Е.П., Топорков А.А.* Криминалистика: Учебник / Под ред. Е.П. Ищенко. М., 2010.
4. Криминалистика: Учебник / Под ред. А.Г. Филиппова. М., 2007.
5. *Шурухнов Н.Г.* Криминалистика. М., 2008.

References

1. *Bagmet A.M.* Planning as one of forms of not procedural interaction of investigators with bodies of inquiry at disclosure and investigation of mass riots // *the Russian investigator.* 2012. No. 6.
2. *Bagmet A.M.* Organization and activity of operational-investigations group as one of forms of not procedural interaction of investigators with bodies of inquiry at investigation of mass riots // *the Legal world.* 2013. No. 8.
3. *Ishchenko E.P., Toporkov A.A.* Criminalistics: The textbook // Under the edit. of E.P. Ishchenko. M., 2010.
4. Criminalistics: The textbook / Under the edit. of A.G. Filippov. M., 2007.
5. *Shurukhnov N.G.* Criminalistics. M., 2008.

УДК 343.16
ББК 67.311

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОПРАВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОТНОШЕНИИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ВАСИЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БЫЧКОВ,

*ученый секретарь Академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность
E-mail: bychkov.vasilii@mail.ru*

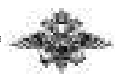
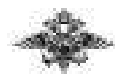
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются причины негативного отношения к сотрудникам органов внутренних дел. Анализируется влияние средств массовой информации и непосредственного контакта граждан с данной категорией должностных лиц на их имидж, как одна из проблем внутриведомственного взаимодействия.

Ключевые слова: органы внутренних дел, имидж, престиж службы, негативное отношение, ведомственное взаимоотношение, причины.

Annotation. The article reveals the reasons for adverse treatment of employees of internal affairs bodies. Analyses the impact of the media and the citizens direct contact with this category of officers for their image, as well as one of the problems of internal communication.

Keywords: the internal affairs authorities, image, prestige services, negative attitudes, institutional relationship, reasons.



Общественная опасность противоправной деятельности в отношении сотрудников органов внутренних дел (далее — ОВД) заключается в нарушении их нормальной служебной деятельности, создании атмосферы неуверенности в собственной безопасности¹.

Ни у кого не вызывает сомнения, что успешное предупреждение преступности, в частности, противоправных действий в отношении сотрудников ОВД возможно только при определении их причин. По мнению криминологов, причины преступности следует искать в сферах:

1) экономических отношений — в их противоречиях, несбалансированности хозяйственного механизма, пороках и недостатках экономического планирования, а также в системе распределительных отношений;

2) социальных отношений — в отношениях человека, как социального существа с внешней средой, в том, что является содержанием социального бытия человека во всех его сложностях и противоречиях;

3) политических интересов и конфликтов, возникающих на их почве;

4) нравственного состояния общества — наличию или отсутствию тех или иных моральных ценностей и установок².

По мнению юристов, противоправная деятельность в отношении сотрудников правоохранительных органов, в том числе ОВД, определяется экономическими, социально-политическими, правовыми, идеологическими, психологическими и организационными факторами³.

Однако, несмотря на то, что в настоящее время в свете реформ в МВД России, базирующейся на твердой политической власти, коренным образом решены экономические и социальные проблемы сотрудников ОВД, преступные акции в отношении них не снижаются.

Причем, как верно отмечается специалистами, часть фактов противоправной деятельности в отношении сотрудников ОВД сопряжена с совершением иных преступлений или их сокрытием⁴.

По нашему мнению, списывать все на противодействие преступности, некорректно, тем более, что статистика подтверждает многолетнее стабильное снижение преступности, с одновременным ростом противоправной деятельности в отношении сотрудников ОВД.

Предлагаю посмотреть на данную проблему не с точки зрения ученых-юристов и реформаторов от

МВД, а глазами гражданина. Тем более, что в мае 2012 г. Министр внутренних дел В.А. Колокольцев в интервью корреспондентам газеты «Известия» отметил, что главной проблемой полиции является доверие людей: «...им (гражданам) вот эта наша статистика, мягко говоря, глубоко до фонаря. Главное, чтобы в его подъезде не совершались квартирные кражи, чтобы на улице не грабили, не хулиганили и не раздевали. Главный критерий оценки — это доверие населения, это личная безопасность каждого».

Как признают специалисты, за период реформ понизился профессионализм сотрудников ОВД, многие опытные сотрудники уволились из органов, а граждане практически перестали доверять полиции, население старается лишней раз не обращаться за помощью в ОВД для защиты своих прав и свобод⁵.

Причем отмечается, что серьезной проблемой остается формирование позитивного общественного мнения о работе правоохранительных органов в целях повышения доверия к ним со стороны населения. Согласно опросу Института сравнительных социальных исследований (CESSI), лишь 21% россиян доверяют полиции. Причем это самый низкий показатель в Европе⁶.

Кроме того, отмечено, что при совершении преступления в отношении сотрудника ОВД населением в первую очередь высказывается мнение, критическое по отношению к нему как потерпевшему: о его низкой квалификации, неправильных действиях, аморальном поведении, коррумпированности и т.д.⁷.

Источники получения населением информации о деятельности сотрудников ОВД, в том числе полиции:

I. Средства массовой информации (далее — СМИ):

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.В. Бриллиантова. М., 2010. С. 928.

² Криминология: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 1997. С. 37—47.

³ Гамидов Р.Т. Факторы, способствующие применению насилия в отношении представителя власти // Российский следователь. 2008. № 6. С. 13.

⁴ Королев В.В. Некоторые тенденции насильственных преступлений в отношении сотрудников правоохранительных органов // Преступность в России и борьба с ней: региональный аспект: Сб. ст. М., 2003. С. 100.

⁵ Абдулкахирова З.З. Обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами правоохранительной деятельности органов внутренних дел Чеченской Республики // Российский следователь. 2012. № 19. С. 34.

⁶ Сухаренко А. Сотрудничество с полицией нынче в цене // ЭЖ-Юрист. 2012. № 19. С. 4.

⁷ Григорян А.С. Значение данных о личности потерпевшего — сотрудника органов внутренних дел при построении следственных версий // Российский следователь. 2011. № 17. С. 2.



1) *противоправная деятельность сотрудников ОВД*. Гражданин, открывая газету, слушая радио, просматривая телевизионные передачи и интернет-ресурсы, утверждает в мысли, что пьяными полицейскими совершается весь диапазон правонарушений и преступлений:

♦ от использования поддельных документов. Так, гр. Я. поступил на службу в районный отдел МВД России, предъявив заверенную нотариусом копию диплома одного из средних специальных учебных заведений, согласно которому он имеет квалификацию юриста. В ходе проверки было установлено, что диплом с указанным в нем номером учебное заведение не выдавало, Я. в нем не обучался;

♦ коррупции. СМИ давно укоренили в умах обывателя, что коррупция в ОВД стала нормой. Кстати, СМИ долго тиражировали высказывание бывшего главы МВД России Р. Нургалиева, который в августе 2011 г. на встрече с личным составом УМВД по Костромской области заявил: «Вот там, за моей спиной, в прошлом, остались взяточничество, злоупотребления служебными полномочиями, коррупция и весь негатив, нет его сегодня»;

♦ до применения пыток. В марте 2012 г. в отделе полиции «Дальний» в г. Казани в результате насилия, издевательств и пыток сотрудников полиции умер гр. Н.⁸ Кстати, после инцидента в «Дальнем» следственные органы выявили еще ряд преступлений со стороны сотрудников других отделов полиции Татарстана, которые применяли насилие к гражданам, совершали служебные подлоги, халатность, получали взятки. В результате чего было возбуждено еще 48 уголовных дел в отношении сотрудников ОВД⁹;

♦ и совершения убийства. В апреле 2009 г. в супермаркете «Остров» начальник отдела внутренних дел Царицынского района г. Москвы Д. Евсюков в состоянии алкогольного опьянения убил двух и ранил еще семь человек.

Кстати, в 2011 г., несмотря на проводимые организационно-штатные мероприятия и аттестационные процедуры, было выявлено свыше 5 тыс. сотрудников ОВД, совершивших преступления, из них более 3 тыс. — должностные. При этом каждый шестой из них занимал руководящую должность¹⁰.

В 2012 г. Следственный комитет РФ довел до суда уголовные дела в отношении 174 полицейских. При этом было выявлено 343 преступления, совершенные полицейскими разного ранга.

Причем в СМИ не сообщается, что служебная деятельность сотрудников ОВД сопряжена с повышенной ответственностью, высокими психическими и физическими перегрузками, работой в экстремальных ситуациях, что нередко вызывает негативные психологические последствия, к числу которых относится явление профессиональной деформации личности сотрудника, которое может подтолкнуть человека к совершению правонарушений и преступлений¹¹;

2) *отсутствие профессионализма, в том числе физической подготовки, сотрудников ОВД*. В телевизионных новостях граждане наблюдают сюжеты, смакуемые телеоператорами, как несколько полицейских не могут справиться с пьяным дебоширом, либо пьяный водитель нецензурно оскорбляет сотрудников ГИБДД, либо крупным планом — лицо растерявшегося инспектора ДПС, от которого провокационно требуют назвать Правила дорожного движения и т.п.

Видя, что правонарушения и оскорбления остаются безнаказанными, гражданин утверждает в негативном отношении к сотрудникам ОВД;

3) *отношение органов законодательной власти*. В ноябре 2009 г. депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ от партии «Единая Россия» А. Макаров заявил на пресс-конференции в офисе агентства «Интерфакс»: «Ощущение такое, что идет война МВД против своего народа. Сегодня милицию боятся больше, чем бандитов. Модернизировать МВД, реформировать МВД невозможно, его можно только ликвидировать».

Если так к своим представителям относится член партии, фракция которой составляет в Государственной Думе большинство, то уже не вызывает вопросов целенаправленность законодательных решений.

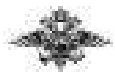
А именно, Федеральным законом от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» ч. 1 ст. 63 УК РФ была дополнена п. «о»: «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел». Этим же Законом УПК РФ был дополнен положениями об уведомлении начальника ОВД о за-

⁸ Багаутдинов Ф.Н. Уроки «Дальнего» // Законность. 2012. № 9. С. 44.

⁹ Колоколов Н. Пытка — традиционный метод доказывания? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 27.

¹⁰ Сухаренко А. Сотрудничество с полицией нынче в цене // ЭЖ-Юрист. 2012. № 19. С. 4.

¹¹ URL://http://www.expert.ru



держании его сотрудника (ч. 2 ст. 96) и о месте содержания его под стражей (ч. 12 ст. 108).

Такое законодательное решение не только означает изъятие из ст. 4 УК РФ, где предусмотрено, что лица, совершившие преступления, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности независимо от должностного положения, но и влечет неравенство должностных лиц как субъектов уголовной ответственности, в зависимости от их ведомственной принадлежности. В соответствии с принципом равенства должностное положение лица само по себе, вне связи с характеристиками совершенного преступления, не может быть основанием ни усиления, ни смягчения уголовной ответственности¹². Но самое главное, что у обывателя укрепляется мнение о совершении преступлений только сотрудниками ОВД, а МВД — это потенциальная преступная организация;

4) *непродуманные и популистские высказывания высшего руководства ОВД*. В ноябре 2009 г. Р. Нургалиев, еще возглавляя Министерство внутренних дел, на встрече с курсантами Московского университета МВД России на базе ОМОН «Зубр», в подмосковном г. Щелкове, на вопрос: «Можно ли лишить милиционеров права на неприкосновенность?» заявил: «Если гражданин не преступник, если он идет спокойно и ничего не нарушает — то, да. Если это нападение, то должна быть самооборона». При этом министр пояснил, что «Мы все равны, а гражданин равен вдвойне». В свою очередь, начальник Управления информации МВД России В. Грибакин пояснил ИТАР-ТАСС, что если поведение сотрудника милиции выглядит неадекватно и если с его стороны звучат необоснованные угрозы и, тем более, если он применяет насилие, то в такой ситуации граждане вправе оказывать ему сопротивление».

Население, подогретое СМИ, не ограничилось обсуждением «указания сверху», но и с удовольствием стало претворять его в жизнь, активно применяя в отношении полицейских насилие.

Так, в г. Пермь гражданин, избитый своим братом в ходе бытовой ссоры, вызвал домой наряд милиции. Когда милиционеры прибыли в квартиру, дебошир набросился на них с криками: «Нургалиев разрешил бить милиционеров» и нанес двум сотрудникам милиции черепно-мозговые травмы. В результате чего им потребовалась госпитализация.

II. *Непосредственный контакт граждан с сотрудниками ОВД:*

1) *в общественном месте*. Человек в форме всегда привлекает внимание. Граждане, сталкиваясь с сотрудниками ОВД, чаще с полицейскими, в общественных местах (на улице, на остановках общественного транспорта и т.п.) наблюдают нелицеприятную картину — человек далеко не атлетического телосложения, ниже среднего, одетый в форменную куртку (или бушлат), которая расстегнута, на голове фуражка (или шапка) набекрень¹³, руки в карманах, в губах сигарета. Можно ли к такому представителю власти проникнуться уважением?

2) *в территориальном ОВД при подаче заявления*. Мало того, что невозможно дозвониться до Дежурной части ОВД, а когда это удается, то в лучшем случае гражданин услышит, что некого отправить для проверки сообщения, а при визите в ОВД — в лучшем случае многочасовое ожидание, когда его выслушают, в худшем — выпроводят, убеждая, что «ничего страшного».

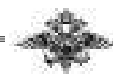
По данным Генеральной прокуратуры, ежегодно число укрытых преступлений составляет 2—2,3 тыс. Органами дознания ОВД при рассмотрении сообщений о преступлениях в 2008 г. было допущено 1,8 тыс. нарушений, в 2009 г. — более 2 тыс., в 2010 г. — 2,3 тыс. Ежегодно прокуроры выявляют и дополнительно ставят на учет свыше 100 тыс. ранее известных, но по разным причинам не учтенных преступлений (2008 г. — 122 тыс., 2009 г. — 134,4 тыс., 2010 г. — 121,8 тыс.). Причем одним из наиболее распространенных способов укрытия преступлений является «необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела при наличии признаков уголовно наказуемого деяния».

Причем не факт, что приняв от гражданина заявление, его права будут защищены. Халатность сотрудников ОВД не добавляет им уважения.

В июне 2012 г. в Башкирии было возбуждено уголовное дело в отношении полицейских, проигнорировавших заявление Ш. на своего сожителя, который убил ее и троих общих детей, и покушался на убийство четвертого ребенка. За полгода до смерти Ш. утверждала, что проживавший с ней Б., нанес ей несколько ножевых ранений. Однако, полицейские отказались проводить проверку;

¹² Кленова Т.В. Проблема равенства в уголовном праве // Российский судья. 2011. № 7. С. 35; Она же. О равенстве и неравенстве. Политике не место в уголовном законодательстве // Юридическая газета. 2011. № 17. С. 8.

¹³ Набекрень, нареч. (разг.) — с наклоном на бок, сдвинув на одно ухо (о ношении головного убора).



3) *при общении с участковым*. Очевидно, что в подавляющем большинстве граждане вообще не знают «своего участкового» и никогда его не видели. Когда же с ним удастся встретиться, то он оправдывает свое бездействие тяжелой службой, большим объемом работы, «маленькой» зарплатой и т.п.

Не получив помощи от участкового, у обывателя складывается негативное отношение ко всем полицейским, передаваемое родственникам и знакомым.

Граждане не знают, да в принципе и не обязаны знать, что работа участкового состоит из такого объема обязанностей, которые «чтобы выполнить, он должен находиться на работе не меньше 20 часов в сутки».

4) *в служебном кабинете* (оперуполномоченного, участкового, дознавателя, следователя). В служебных кабинетах, в подавляющем большинстве — прокуренных, плохо освещенных, с грязными стенами и окнами, гражданин наблюдает беспорядок, наличие большого количества предметов, не предназначенных для служебной деятельности и, наверняка, не являющихся вещественными доказательствами. В кабинетах граждан встречают или неряшливо одетые (хоть в форме, хоть в «гражданке»), небритые и с запахом перегара мужчины, либо женщины, не в меру коротких юбках, чрезмерном декольте и прозрачной блузке. Если это еще усугубляется высокомерием, фамильярностью, бескультурьем и безграмотным составлением документов, то у гражданина негатив от встречи с правоохранителями останется надолго.

Кроме того, участники уголовного процесса подвергаются принуждению к даче показаний сотрудниками ОВД, что подтверждается потоком жалоб Уполномоченному по правам человека в РФ (ежегодно поступает около 20 тыс. жалоб)¹⁴;

5) *при общении с сотрудником ГИБДД (инспектором ДПС)*. Сотрудники ГИБДД оскорбляют и бьют граждан.

Так, в мае 2009 г. командир взвода ДПС ГИБДД по Хабаровскому краю во время разговора с водителем остановленного им автомобиля, оскорбил владельца машины, плюнул ему в лицо и ударил головой по лицу.

Поборы на дорогах вообще стали обыденными и служат основой анекдотов, в которых высмеивается данная категория должностных лиц.

Опять же, не добавил авторитета сотрудникам указанной службы видеоролик, где пойманный при получении взятки инспектор ГИБДД Челябинской

области, закрывшись от оперативников в служебной машине, съел деньги.

III. *Взаимное общение сотрудников ОВД.*

Несомненно, что нервная обстановка в ходе реформ в МВД, прессинг начальства, утрата профессиональной культуры и самоуважения отразилась и на общении сотрудников ОВД между собой, что не может не остаться скрытым от граждан. Не может иметь уважение у добропорядочного гражданина человек, называющий себя и своих коллег по службе словом из криминального жаргона — «мент». Причем существует множество вариантов этимологии слова, один из которых — от лат. *mentula* — «пенис».

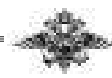
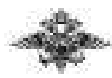
Тем самым, в настоящее время престиж службы в ОВД достиг минимума, действующие сотрудники ОВД вообще перестали пользоваться уважением населения, что подтверждается явным нежеланием граждан служить в ОВД, в частности, в полиции, несмотря на увеличение зарплаты и гарантии социального обеспечения¹⁵.

Нельзя не согласиться с депутатом Государственной Думы РФ Т.Н. Москальковой, по мнению которой: «Реформа тогда достигнет своих целей, когда у дверей отдела кадров МВД выстроится очередь желающих служить в ОВД, когда жалобы на действия наших полицейских будут исчисляться единицами, а опрос общественного мнения покажет, что подавляющее большинство российских граждан доверяют полицейским».

Таким образом, можно с уверенностью констатировать, что в настоящее время причинами противоправной деятельности в отношении сотрудников ОВД являются не только стремление уйти от ответственности лиц, совершающих преступления, но и негативное отношение населения к сотрудникам ОВД, возникшее на почве культивируемого СМИ отрицательного облика данного должностного лица с целью обоснования необходимости реформ в МВД, а также в связи с потерей квалифицированных кадров, отсутствием профессионализма, физической и психологической подготовки, разложением морального облика действующих сотрудников, безнаказанностью за совершение любого проступка, порочащего ОВД.

¹⁴ Шестаков А.Л. Квалификация действий органов внутренних дел при совершении преступлений против правосудия // Российский судья. 2010. № 5. С. 28.

¹⁵ Бычков В.В. Причины неповиновения и сопротивления сотрудникам полиции // Российский следователь. 2013. № 17. С. 35—39.



Литература

1. ФЗ от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 3986.
2. *Абдулкаhiroва З.З.* Обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами правоохранительной деятельности органов внутренних дел Чеченской Республики // Российский следователь. 2012. № 19.
3. *Багаудинов Ф.Н.* Уроки «Дальнего» // Законность. 2012. № 9.
4. *Багмет М.А.* Преступность сотрудников органов внутренних дел // Российский следователь. 2011. № 22.
5. *Бычков В.В.* Причины неповиновения и сопротивления сотрудникам полиции // Российский следователь. 2013. № 17.
6. *Гамидов Р.Т.* Факторы, способствующие применению насилия в отношении представителя власти // Российский следователь. 2008. № 6.
7. *Григорян А.С.* Значение данных о личности потерпевшего — сотрудника органов внутренних дел при построении следственных версий // Российский следователь. 2011. № 17.
8. *Кленова Т.В.* Проблема равенства в уголовном праве // Российский судья. 2011. № 7.
9. *Кленова Т.В.* О равенстве и неравенстве. Политике не место в уголовном законодательстве // Юридическая газета. 2011. № 17.
10. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А.В. Бриллиантова. М., 2010.
11. *Колоколов Н.* пытка — традиционный метод доказывания? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 27.
12. *Королев В.В.* Некоторые тенденции насильственных преступлений в отношении сотрудников правоохранительных органов // Преступность в России и борьба с ней: региональный аспект: Сб. ст. М., 2003.
13. Криминология: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 1997.
14. *Сухаренко А.* Сотрудничество с полицией нынче в цене // ЭЖ-Юрист. 2012. № 19.
15. *Шестаков А.Л.* Квалификация действий ор-

ганов внутренних дел при совершении преступлений против правосудия // Российский судья. 2010. № 5.

References

1. The Law of 22 July 2010 № 155-FZ «On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation» // SZ RF. 2010. № 30. Art. 3986.
2. *Abdulkahirova Z.Z.* Ensuring public trust and support of the citizens of law enforcement bodies of Internal Affairs of the Chechen Republic // Russian investigator. 2012. № 19.
3. *Bagautdinov F.N.* The lessons of «Far» // Law. 2012. № 9.
4. *Bagmet M.A.* Crime police officers // Russian investigator. 2011. № 22.
5. *Bychkov V.V.* Reasons for disobedience and resisting police officers // Russian investigator. 2013. № 17.
6. *Gamidov R.T.* Factors contributing to the use of violence against a government representative // Russian investigator. 2008. № 6.
7. *Grigoryan A.S.* The value of data on the identity of the victim — an employee of the internal affairs bodies in the construction of investigative leads // Russian investigator. 2011. № 17.
8. *Klenova T.V.* The problem of equality in criminal law // Russian judge. 2011. № 7.
9. *Klenova T.V.* About equality and inequality. Politics have no place in criminal law // Legal newspaper. 2011. № 17.
10. Commentary on the Criminal Code of the Russian Federation (itemized) / Ed. A.V. Brilliantova. M., 2010.
11. *Kolokolov N.* Torture — the traditional method of proof? // PE-Lawyer. 2012. № 27.
12. *Korolev V.V.* Some trends in violent crimes against law enforcement // Crime in Russia and the fight against it: the regional dimension: Sat. art. M., 2003.
13. Criminology: Textbook / Ed. V.N. Kudryavtseva, V.E. Eminova. M., 1997.
14. *Sukharensko A.* Cooperation with the police now in the price // PE-Lawyer. 2012. № 19.
15. *Shestakov A.L.* Qualification actions of the Interior in the commission of crimes against justice // Russian judge. 2010. № 5.

ИСТОЧНИКИ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА КАК ТИПА ПРАВА

АННА ЮРЬЕВНА ГАРАШКО,

преподаватель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук;

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ СТЕПАНЮК,

начальник кафедры огневой подготовки и деятельности ОВД в особых условиях

Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

E-mail: garashkoanna@rambler.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется значение источников полицейского права как типа права в рамках системы современного права. Делается вывод о том, что источники полицейского права представляют собой жестко детализированную систему административных велений и распоряжений органов государственного аппарата, на основе которых моделируются общественные отношения.

Ключевые слова: источники права, тип права, отрасль права, административное право, полицейское право, тип правопонимания, позитивистское и непозитивистское правопонимание, источники полицейского права, нормативные правовые акты.

Annotation. This article contains the analysis of value of sources of the police law as type of law within system of modern law. The author draws a conclusion that sources of the police law represent rigidly detailed system of administrative commands and directives of the organs of the state apparatus, on the basis of which are modeled public relations.

Keywords: sources of law, type of law, branch of the law, administrative law, police law, law understanding type, positivistic and not positivistic law understanding, sources of the police law, regulations.

В правовой науке до настоящего времени не сформировалась однозначная позиция по вопросу позиционирования в ней полицейского права. Взгляды ученых на данный феномен отличаются как в зависимости от хронологического, так и от географического факторов; кроме того, полицейское право по-разному расценивается и в контексте различных типов правопонимания.

Так, полицейское право впервые получило статус полноценной отрасли права в Европе (Германия, Франция) еще в XVIII—XIX вв. благодаря трудам таких ученых, как Й. фон Зонненфельс, Н. Деламар, Г. Берг, Л. фон Штейн, О. Майер, И.Г. Юсти, Р. фон Моль, А. Батби, М. Бартелеми и др.

В Российской империи традиции немецкой школы были продолжены только с середины XIX в. в работах И.Е. Андреевского, В.Ф. Дерюжинского, В.В. Ивановского, Н.Н. Белявского, В.М. Гессена, И.Т. Тарасова, М.М. Шпилевского, Р. Гнейста, Н.К. Бунге и др. Так, И.Е. Андреевский в работе «Полицейское право»¹ закрепил основы отечественной полицейстики, согласно которым в предмет регулирования полицейского права входил широкий спектр вопросов, начиная от

деятельности непосредственно полицейских органов государства и заканчивая медициной, строительством, земледелием, торговлей, промышленностью. В данном труде полиция дифференцируется на полицию безопасности и полицию благосостояния; к полномочиям последней И.Е. Андреевский относил меры, обеспечивающие условия духовного благосостояния, материального благосостояния и меры, обеспечивающие условия благосостояния как духовного, так и материального. Первая группа мер призвана воздействовать на нравственное, религиозное, умственное образование народа, развитие учебных заведений. Вторая группа мер направлена на такие сферы, как садоводство, виноделие, мануфактура, земледелие и др. Третья группа мер должна, как полагал И.Е. Андреевский, регулировать инфраструктуру, почтовую и телеграфную связь².

¹ Андреевский И.Е. Полицейское право. В 2 т.; 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1874—1876.

² Тихомирова М.Л. К вопросу о сущности полицейского права // История государства и права. 2001. № 5. С. 41—43; Кулакова Ю.Ю. Нормативный договор в системе форм российского права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.



В такой форме наука отечественного полицейского права просуществовала вплоть до первой четверти XX в. Начиная с советской юриспруденции, утвердившей приоритет концепции позитивистского (строго юридического, формального) правопонимания, и до настоящего времени, в России полицейское право, не обладая статусом самостоятельной отрасли, существует как несформировавшийся и не до конца оформившийся институт административного права. В качестве науки область анализа полицейского права ограничивается исключительно полицейской деятельностью государства. Подобное второстепенное положение полицейского права все чаще вызывает дискуссий среди ученых как в области административного права, так и в области общеправовой теории, делая данный вопрос актуальным предметом исследования³.

Вышеизложенное вызвало в настоящее время интерес к полицейскому праву и представителей иных (непозитивистских) типов правопонимания. Так, сформировался подход, согласно которому полицейское право предстает как самостоятельный тип права. Под типом права современными учеными понимается качественное состояние права, определенное не столько внешними факторами, сколько внутренними, т.е. самой природой права в ее действительности. Тип права представляет собой такую качественную характеристику действующего права, которая позволяет понять и выразить институциональность права в сущностном плане⁴.

С точки зрения данного типологического подхода, полицейское право предстает как организационно-правовая основа становления и функционирования государства как управителя общественной жизни, воспроизводящая последним для обеспечения всеобъемлющего контроля над общественными отношениями во всех их формах⁵. Административно-правовые отношения трансформируются в полицейско-правовые тогда, когда государство обособливается в государственный аппарат и постепенно подменяется им⁶.

Принимая во внимание обозначенный выше плюрализм взглядов и подходов на сущность и значение полицейского права, проведем его исследование в контексте широкого правопонимания как типа современного права с точки зрения базового компонента — источников действующего права.

Для полицейского права источники имеют особое значение, так как данное право основано и держится за счет жесткой и предельно детализированной регла-

ментации социальных отношений. Среди источников полицейского права особое распространение получили подзаконные ведомственные нормативные правовые акты, причем не столько как интерпретационные акты для достаточно абстрактного законодательства, сколько как имеющие самостоятельное значение акты (директивы, указания, приказы, распоряжения), на основе которых моделируются угодные государству отношения при игнорировании объективных социально-экономических условий и религиозных установок населения⁷.

Следует отметить, что известный в области отечественной полицистики дореволюционный исследователь Н.Н. Белявский относил к источникам полицейского права также законы, административные распоряжения, международные договоры, обычное право (последнее действует субсидиарно, находя себе применение главным образом там, где организм управления не нормирован положительным законом)⁸.

Осуществляя политические цели, государство в рамках полицейского права относится к обществу как элементу пассивному, рассматривая все проявления религиозной, умственной, торгово-промышленной деятельности нации лишь с точки зрения политической пользы. Верховная власть приобретает статус неограниченного законодателя, допускающего по своему усмотрению любые изъятия из правил. Качество законодательства определяется степенью полезности в деле государственного блага⁹.

С этим связано то, что на законодательном уровне закрепляется совмещение частных, корпора-

³ *Гарашко А.Ю.* Проблема единой системы источников права // *История государства и права.* 2012. № 21. С. 23—26; *Гарашко А.Ю.* Некоторые аспекты отнесения знаний к специальным в уголовном процессе // *Мировой судья.* 2011. № 4. С. 16—19.

⁴ *Малахов В.П., Эриашвили Н.Д.* Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: Моногр. М., 2011.

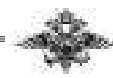
⁵ *Зыкова С.В., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю.* и др. Актуальные проблемы правовой теории государства / Под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М., 2013. С. 23; *Мамонтов А.Г., Гаджинова Ф.М.* Принципы системного подхода в исследованиях источников права // *Вестник Московского университета МВД России.* 2005. № 1. С. 9; *Рыжов А.А.* Политический фактор в российской правовой действительности // *Право и образование.* 2011. № 9. С. 99.

⁶ *Малахов В.П.* Указ. соч.

⁷ *Медведев В.В.* Формирование и эволюция полицейского государства в России (XVIII — первая половина XIX вв.): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13, 14.

⁸ *Белявский Н.Н.* Полицейское право: Конспект лекций. Юрьев, 1904. С. 16.

⁹ Там же. С. 12—16.



тивных и казенных интересов путем регулирования всех сторон жизни общества. Естественные права человека оказываются просто недопустимыми в рамках полицейской законности.

Для источников полицейского права характерен ряд признаков, позволяющий дифференцировать их от источников иных типов права. К таким признакам целесообразно отнести следующие:

1) публичный характер как сферы регулирования, так и содержания самих источников полицейского права, что обусловлено, прежде всего, значением для последних органов государственного аппарата;

2) детализированность и приказной характер нормативных положений, содержащихся в источниках полицейского права;

3) поддержка реализации содержащихся в таких источниках права норм развитой системой государственного принуждения и мерами юридической ответственности, преимущественно негативной, иногда мерами репрессивного характера;

4) деперсонифицированность, формализм, режимный характер, обусловленные содержанием источников полицейского права (по отношению к гражданину неофициально закрепляется статус подданного);

5) норма права «превращается» в совокупность указаний, распоряжений ведомственного нормотворчества, что детерминирует значимость административных велений как основных и наиболее распространенных источников полицейского права;

6) системность и взаимообусловленность — от степени взаимосвязи и непротиворечивости источников права зависит эффективная деятельность государства, выступающая одним из его приоритетов;

7) особый неписанный источник права, обладающий системообразующим характером — авторитет, основывающийся на полномочии, силе, власти государства;

8) источники полицейского права распространяют свое действие практически на все существующие в обществе отношения, обуславливая жесткий контроль, надзор, централизацию и администрирование; при этом власть не делится на судебную, исполнительную и законодательную, а в целом сконцентрирована в руках органов государственного аппарата;

9) источники полицейского права формируются на основе хорошо развитой юридической техники, не допускающей широкого толкования правоположений, конкуренции норм (характерно стремление

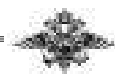
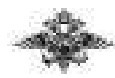
законодателя к устранению коллизий, правовых лакун, пробелов);

10) в содержательном аспекте «насыщение» моральными, религиозными и иными легитимирующими началами социума является внешним, направленным не на решение социально значимых вопросов, а на перманентное самовоспроизводство источников полицейского права и поддержку, оправдание государственной власти (это обуславливает отождествление легитимности и легальности).

На основе вышеизложенного можно отметить, что в рамках широкого подхода источники полицейского права как типа права — сложный и неоднозначный правовой феномен, представляющий собой жестко детализированную, формализованную и строго иерархичную систему административных велений и распоряжений органов государственного аппарата, преследующих цель построения организационно-правовой основы функционирования государства как управителя общественной жизни для обеспечения всеобъемлющего контроля над общественными отношениями во всех их формах.

Литература

1. Андреевский И.Е. Полицейское право. В 2 т.; 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1874—1876.
2. Белявский Н.Н. Полицейское право: Конспект лекций. Юрьев, 1904.
3. Гарашко А.Ю. Проблема единой системы источников права // История государства и права. 2012. № 21.
4. Зыкова С.В., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю. и др. Актуальные проблемы правовой теории государства / Под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М., 2013.
5. Кулакова Ю.Ю. Нормативный договор в системе форм российского права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
6. Мамонтов А.Г., Гаджинова Ф.М. Принципы системного подхода в исследованиях источников права // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 1.
7. Малахов В.П., Эриашвили Н.Д. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: Моногр. М., 2011.
8. Медведев В.В. Формирование и эволюция полицейского государства в России (XVIII — первая половина XIX вв.): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.



9. Тихомирова М.Л. К вопросу о сущности полицейского права // История государства и права. 2001. № 5.

10. Рыжов А.А. Политический фактор в российской правовой действительности // Право и образование. 2011. № 9.

References

1. Andreevskii I.E. Police law. In 2 v.; 2nd ed., rev. and add. St. Petersburg., 1874—1876.

2. Belyavskii N.N. Police law: Lectures. Yuriev, 1904.

3. Garashko A.Y. The problem of a unified system of law sources // History of State and Law. 2012. № 21.

4. Zykov S.V., Klimenko A.I., Kulakov Y.Y. and others. Actual problems of legal theory states / Ed. V.P. Malakhov, A.I. Klimenko. M., 2013.

5. Kulakov Y.Y. Regulatory agreement in the form of Russian law: Author. diss. ... cand. jurid. sciences. M., 2005.

6. Mamontov A.G., Gadzhinova F.M. The principles of the system approach in the research of sources of law // Moscow University Russian Interior Ministry. 2005. № 1.

7. Malakhov V.P., Eriashvili N.D. Methodological and philosophical problems of modern legal theory: Monograph. M., 2011.

8. Medvedev V.V. The formation and evolution of a police state in Russia (XVIII — first half XIX centuries.): Author. diss. ... cand. jurid. sciences. M., 2009.

9. Tikhomirov M.L. To a question about the nature of police law // History of State and Law. 2001. № 5.

10. Ryzhov A.A. The political factor in the Russian legal reality // Law and Education. 2011. № 9.

УДК 340.12
ББК 67.0

ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ

АЛЕКСЕЙ ИВАНОВИЧ КЛИМЕНКО,

профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Обозначена проблематика полицейского права как особого режимного типа права. Обосновывается то, что данный тип права как постоянный является в целом не свойственным для современных обществ; напротив, — это тот тип права, который позволяет мобилизовать и организовать общество для решения важных задач, стоящих перед ним, или для преодоления экстремальных трудностей. Устанавливается то, что средствами правовой идеологии как ведущей формы идеологии в идеологической сфере современного общества легитимировать право полицейского типа невозможно. Тем не менее, полицейский тип права, как никакой другой, нуждается в легитимации. В силу этого происходят изменения в идеологической сфере общества, правовая идеология «перерождается» в квази-религиозную.

Ключевые слова: гражданское общество, правовая идеология, функции правовой идеологии, легитимация, полицейское право, тип права, массовое общество, современное государство, право, правосознание.

Annotatuon. The article briefly designated police law issues as a special regime type of law. Substantiates the fact that this type of law as constant, in general, is not peculiar to modern societies; on the contrary, it is the type of law, which allows to mobilize and organize society to face important challenges, or to overcome the extremely difficult circumstances. In the article established that it is not possible with the means of legal ideology as the leading form of ideology in the ideological sphere of modern society to legitimize the law of police-type. However, the type of police law like no other in need of legitimation. Because of this, there is a change in the ideological sphere of society: legal ideology "reborn" as a quasi-religious.

Keywords: civil society, legal ideology, legal ideology functions, legitimation, police law, the type of law, mass society, the modern state, law, legal awareness.

Проблема идеологического обеспечения полицейского права чрезвычайно важна, если рассматривать полицейское право как особый тип права¹. В контексте нашей работы полицейское право представлено как определенный тип права, характерный для государств, устанавливающих жесткий режим регулирования общественных отношений (такой режим характерен для особых, чрезвычайных «переходных» периодов развития общества и государства)². Это право совершенно явно выступает инструментом государственной политики, формой легализации предприятий власти.

Принимая во внимание все вышесказанное, следует учитывать, что любое юридическое право государства нуждается в идеологическом обеспечении ввиду того, что оно, являясь общим, утрачивает связь с конкретными частными потребностями и интересами. Эту задачу (задачу легитимации права) в современном обществе западного типа решает правовая идеология, понимаемая как особая структура идеологической сферы политически организованного общества.

Для правовой идеологии характерны следующие основные черты, отличающие ее от других форм политических идеологий, и обуславливающих ее эффективность в решении задачи легитимации политического устройства и социально-политической структуры общества, а также легитимации юридического права государства³:

- ♦ современность и происхождение из западной культурной традиции, ввиду того, что правовая идеология самая эффективная и функционально адекватная форма организации идеологической сферы современного политически организованного общества, под которым мы понимаем политически организованное общество западного типа;

- ♦ ориентированность на «идею права», которая определяется в социальном смысле в контексте соотношения идей порядка и справедливости, а в антропологическом смысле в контексте соотношения идей свободы и ответственности;

- ♦ дискурсивность (диалоговость), предполагающая, что с одной стороны содержание правовой идеологии формируется в результате правового дискурса, в котором существенное значение имеет с одной стороны аксиоматика общественного правового сознания, а с другой, — юридическая идеология;

- ♦ конвенционность, предполагающая ориентированность правового идеологического дискурса на договор как его естественный компромиссный (в кон-

тексте соотношения аксиоматики общественного правосознания — правовой идеологии гражданского общества, и юридической идеологии — правовой идеологии государства) результат;

- ♦ минимальность, которая заключается в том, что правовая идеология затрагивает только тот ценностный пласт, который очевидно обладает социальной значимостью и служит основанием реального поведения провозглашаемых суждений и оценок;

- ♦ в правовой идеологии как и в любой идеологической системе присутствуют онтологический, телеологический и деонтологический аспекты⁴, но в правовой идеологии последний наиболее выражен; это обстоятельство также сообщает правовой идеологии уникальность.

Одной из важнейших функций правовой идеологии по отношению к юридическому праву государства является компенсация его оторванности от действительных частных интересов, а именно легитимация, объяснение, оправдание.

Полицейское право, как уже ранее отмечалось, — это тип права переходного периода, это режимное право. Оно позволяет создать определенный «режим», основанный на жесткой законности для достижения определенных целей⁵. Полицейское право есть тип права, определяющий характер всей правовой системы, не исключая систему правосудия⁶. Востребовано полицейское право именно тогда, когда общество сталкивается с масштабными вызовами (вот почему полицейское право характерно для России⁷, которая часто становилась объектом посягательств соседних государств и раз-

¹ Лановая Г.М. Типология как методологическое средство теоретико-правового анализа юридического права // История государства и права. 2010. № 4. С. 16—19; Она же. Формы существования базовых типов современного права: Моногр. М., 2014.

² Кулакова Ю.Ю. Трансформация современных государств: теория и практика // История государства и права. 2010. № 13. С. 17—19.

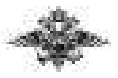
³ Клименко А.И. Правовая идеология как особая форма идеологии современного политически организованного общества: Сущность и функциональные характеристики // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10. С. 16—20.

⁴ Рейснер М.А. Государство. Ч. 1. Введение. Культурно-исторические основы. Пособие к лекциям по общему учению о государстве. М., 1911. С. 18—28.

⁵ Солунов А.А. Законность как состояние // История государства и права. 2011. № 7. С. 44—47; Он же. Многообразие подходов к пониманию законности // Право и образование. 2011. № 2. С. 89—94.

⁶ Мамонтов А.Г. Административно-политический фактор в системе правосудия // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12. С. 120—126.

⁷ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005; Гарашко А.Ю. Особенности системных свойств источников права: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 120.



личных форм латентной агрессии) и в тех случаях, когда по какой-либо причине систему правовых конвенционных «ценностей» и приоритетов сформировать затруднительно (в силу глубоких ценностных различий разных народов, культур и т.д.)⁸. Такие ситуации мы часто наблюдаем в России.

Если юридическое право государства как общее право всегда нуждается в легитимации⁹, то тем более оно нуждается в ней, если приобретает качество права полицейского (т.е. оно по своей форме является юридическим правом государства, а по типу становится полицейским правом). Правовая идеология в течение определенного периода может легитимировать полицейское право (через юридическую идеологию), но теряет практически такую возможность, когда полицейское право перестает как-либо ориентироваться на аксиоматику общественного правосознания. Когда полицейское право само не ориентируется на аксиоматику правосознания гражданского общества (а такое, как правило, в конце концов, и происходит, так как полицейский тип права предполагает инструментальное отношение к праву, его восприятие как инструмента политики государства), правовая идеология становится не эффективной, так как утрачивается ее диалоговый и конвенциальный характер (это меняет ее качество). Таким образом, поскольку потребность в легитимации полицейского права сохраняется и даже возрастает, неэффективность правовой идеологии нуждается в компенсационных средствах идеологической сферы общества.

Поскольку правовая идеология в современном обществе остается ведущей, но уже не способна быть в полной мере эффективной в условиях полицейского права, такая идеологическая компенсация происходит через правовую сакрализацию, через обращение к религиозным, магическим и мифологическим корням правовой идеологии (т.е. к ее природе). При этом правовая идеология трансформируется. На ее месте возникает квази-религиозная идеология, схожая с правовой, в основном, по содержанию, но не по механизму и не по другим важным сущностным характеристикам.

Полицейское право директивно, односторонне и монологично, такова должна быть и идеология его поддерживающая; и уже собственно правовая идеология сама по себе в этом случае не является эффективной, она трансформируется в квази-религиозную идеологию. Здесь право уже нуждается в поддержке религиозных идеологических систем, и даже характер идеологического дискурса меняется. В нем мы видим

все больше религиозной терминологии и религиозных моделей.

Когда такая квази-религиозная идеология формируется на базе уже существовавшей правовой идеологии (как это происходит в современных обществах западного типа), то мы сталкиваемся с явлением правовой сакрализации. Для самой идеологической системы это будет означать своего рода «шаг назад», определенную форму адаптации через возвращение к архаичной форме идеологии традиционного общества. Это связано в целом с деградацией идеологической сферы общества пусть и адаптативного плана.

Тем не менее, поскольку полицейских тип права — это режимный тип права переходного периода, он экстремален и не может существовать в качестве нормы, т.е. может формировать режим, но не самодостаточный порядок¹⁰. С исчезновением экстремальной ситуации меняется и тип юридического права государства, нормализуется идеологическая сфера общества. Если речь идет о современных обществах западного типа, каковым в целом относится и Россия, правовая идеология снова становится основным механизмом идеологической сферы общества.

Безусловно, полицейское право имеет серьезные преимущества в сложных экстремальных ситуациях. Оно, как право режимное, позволяет быстро решить острые и актуальные задачи, «дисциплинировать» и консолидировать общество в целом, собрать его вокруг его политической формы. Не случайно то, что данный тип права характерен лишь для определенных (мобилизационных) этапов развития России. Вполне возможно полицейское право станет востребованным и сегодня с учетом сложной обстановки. И, соответственно, мы здесь столкнемся с серьезными изменениями и в идеологической сфере общества. При этом находиться в этом «режиме» общество в целом долго не может, оно теряет «сакральный заряд», социальные мифы профанируются, открытая идеология, обращенная к глубоким культурным ценностям, деидеологизируется (как случилось с идеологической сферой СССР)¹¹.

⁸ Зыкова С.В., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю. и др. Актуальные проблемы правовой теории государства / Под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М., 2013; Гарашко А.Ю. Указ. соч.

⁹ Малахов В.П., Эриашвили Н.Д. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: Моногр. М., 2011. С. 110—136.

¹⁰ Шмитт К. Диктатура. От истоков современной идеи суверенитета до пролетарской классовой борьбы. СПб., 2005.

¹¹ Зиновьев А.А. На пути к сверхобществу. СПб., 2004; Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием. М., 2003.

Таким образом, в современном государстве полицейский тип права возможен, а в сложных ситуациях даже, может быть, необходим. При нем имеют место трансформации идеологической сферы общества, что приводит фактически к деформации правовой идеологии гражданского общества (как сегмента правовой идеологии) и ее деструкции, а, следовательно, и к разрушению самого гражданского общества и его структур (разрушается идеология, разрушаются структуры). После разрушения гражданского общества мы получаем «массовое общество», которое не является уже опорой для чего-либо, но обладает колоссальным энергетическим потенциалом. Это та энергия, которая может высвободиться через использование квази-религиозных идеологических средств. Традиционное же общество со своей структурой для нас сегодня уже потеряно и является архаизмом.

Соответственно, необходимо отметить, что полицейский характер права это то, что характеризует право определенных сложных переходных периодов в России. Оно позволяет решить экстренные проблемы, но действует не долго, так как его перманентная легитимация затруднительна, ввиду того, что не может быть обеспечена системой правовой идеологии, а обеспечивается идеологией квази-религиозного типа, которая в условиях современного общества значительно менее эффективна и разрушительна для самих структур гражданского общества. Тем не менее, мы можем наблюдать некоторые элементы полицейского права как типа права в правовой системе России. Они никуда не исчезают, но при этом они актуализируются и начинают конфигурировать всю правовую систему в сложные кризисные и переходные периоды.

Литература

1. *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. М., 2005.
2. *Гарашко А.Ю.* Особенности системных свойств источников права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
3. *Зиновьев А.А.* На пути к сверхобществу. СПб., 2004.
4. *Зыкова С.В., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю.* и др. Актуальные проблемы правовой теории государства / Под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М., 2013.
5. *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. М., 2003.
6. *Клименко А.И.* Правовая идеология как особая форма идеологии современного политически организованного общества: Сущность и функциональные характеристики // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10.
7. *Кулакова Ю.Ю.* Трансформация современных государств: теория и практика // История государства и права. 2010. № 13.

8. *Лановая Г.М.* Типология как методологическое средство теоретико-правового анализа юридического права // История государства и права. 2010. № 4.

9. *Лановая Г.М.* Формы существования базовых типов современного права: Моногр. М., 2014.

10. *Малахов В.П., Эриашвили Н.Д.* Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: Моногр. М., 2011.

11. *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в системе правосудия // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12.

12. *Муромцев С.А.* Определение и основное разделение права. СПб., 2004.

13. *Рейснер М.А.* Государство. Часть 1. Введение. Культурно-исторические основы: Пособие к лекциям по общему учению о государстве. М., 1911.

14. *Солуков А.А.* Законность как состояние // История государства и права. 2011. № 7.

15. *Солуков А.А.* Многообразие подходов к пониманию законности // Право и образование. 2011. № 2.

16. *Шмитт К.* Диктатура. От истоков современной идеи суверенитета до пролетарской классовой борьбы. СПб., 2005.

References

1. *Vladimirskii-Budanov M.F.* Review the history of Russian law. M., 2005.
2. *Garashko A.Y.* Features of the system properties of the sources of law: Author. diss. ... cand. jurid. sciences. M., 2013.
3. *Zinoviev A.A.* Towards supersociety. SPb., 2004.
4. *Zykov S.V., Klimenko A.I., Kulakov Y.Y.* and others. Actual problems of legal theory states / Ed. V.P. Malakhov, A.I. Klimenko. M., 2013.
5. *Kara-Murza S.G.* Manipulation of consciousness. M., 2003.
6. *Klimenko A.I.* Legal ideology as a special form of modern political ideology of organized society: essence and functional characteristics // Moscow University Russian Interior Ministry. 2013. № 10.
7. *Kulakov Y.Y.* The transformation of the modern state: theory and practice // History of state and law. 2010. № 13.
8. *Lanovaya G.M.* Typology as the methodological means of theoretical and legal analysis of the legal rights // History of state and law. 2010. № 4.
9. *Lanovaya G.M.* Forms of existence of the basic types of modern law: Monograph. M., 2014.
10. *Malakhov V.P., Eriashvili N.D.* Methodological and philosophical problems of modern legal theory: Monograph. M., 2011.
11. *Mamontov A.G.* Administrative and political factor in the justice system // Moscow University Russian Interior Ministry. 2011. № 12.
12. *Muromtsev S.A.* Definition and basic separation law. SPb., 2004.
13. *Reisner M.A.* State. Part 1. Introduction. Cultural and historical foundations: A Handbook for lectures on the general theory of the state. M., 1911.
14. *Solukov A.A.* The legality of a state of // History of state and law. 2011. № 7.
15. *Solukov A.A.* The variety of approaches to the understanding of the law // Law and education. 2011. № 2.
16. *Schmitt K.* Dictatorship. From the beginnings of the modern idea of sovereignty to the proletarian class struggle. SPb., 2005.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА И ПОЛИТИКИ В РОССИИ

АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ РЫЖОВ,

заместитель начальника кафедры теории государства и права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуется исторический процесс формирования и развития политического фактора в российском праве; возникновение под его влиянием фиктивных правовых норм и правового нигилизма.

Ключевые слова: власть, политический фактор, формирование и развитие российского права, фиктивность права, правовой нигилизм, договорные начала в праве.

Annotation. In article historical process of formation and political factor development in the Russian law, occurrence under its influence of fictitious rules of law and legal nihilism are investigated.

Keywords: power, political factor, formation and development of Russian law, fictitious law, legal nihilism, the treaty started in the law.

Существующая на данный момент политико-правовая ситуация в нашем государстве, процесс формирования полицейских и договорных начал российской правовой системы требует изучения исторических предпосылок и политических основ российского права. Исследуя вопрос взаимодействия политики и полицейского права в первую очередь необходимо обратить внимание на исторический процесс формирования и развития властных институтов, динамику взаимодействия государственной власти и общества, которые и сформировали современное состояние и специфику правовой системы России.

Изначальный зафиксированный момент письменной истории государства связывают с призывом в Новгород варягов для организации эффективного управления¹. Оставим в стороне длительную дискуссию о способности или не способности славян самостоятельно построить государство в современном его понимании, как находящуюся вне рамок обозначенной проблемы. При этом согласимся с мнением А.П. Новосельцева, который пишет, что «осмысление сущности государства как общественного института, возникшего на определенной стадии развития, делало вопрос о происхождении династии второстепенным, каким он, кстати, давно является для европейской исторической науки. Иначе, например, английские ис-

торики должны были бы ломать копья из-за принадлежности своих правящих династий, чего они не делают, хотя с 1066 г. в Англии не было ни одного английского по происхождению правящего дома»².

Что касается рассматриваемой проблемы, то функционирование власти в крупном населенном городе того времени, каким являлся Новгород, способной решать вопросы управления вплоть до выработки коллективного общественного решения о реорганизации власти с целью обеспечения ее эффективности говорит о достаточно высоком уровне политических отношений в данном обществе. Дальнейшее развитие Новгорода стало примером сосуществования государственно-властных структур с общественной формой власти. В целом ближе к концу X в., вместе с усилением Древнерусского государства, создаются условия для создания типов поселений, способных выполнять новые задачи — административные, культурные и военные. Не столько экономические факторы, сколько стремление общества избежать губительного распада, поиски ранее не известных форм солидарности и со-

¹ Иловайский Д.И. Разыскания о начале Руси. М. 1876. С. 238, 239; Соловьев С. М. Сочинения. Кн. 1: История России с древнейших времен. Т. 1, 2. М., 1988. С. 128, 129.

² Новосельцев А.П. Образование Древнерусского государства и первый его правитель // Вопросы истории. 1991. № 2—3. С. 7.



трудничества заставляли людские коллективы объединяться в большие социальные сообщества.

Возникновение и развитие городов такого масштаба, как Новгород и Киев, которые, по данным археологии, в это время имеют вполне сформировавшийся облик (концентрация власти и церковного управления, усадебная застройка — преобладание наземных жилых домов), связано с объединительной политикой киевских князей. Мощная первая волна славянского расселения с юга на север повлекла за собой образование русских городов, поглотивших аборигенные поселения с преобладанием финнского и балтского элементов.

Иерархически организованное и имущественно дифференцированное общество восточных славян, жившее по законам обычного права, в ходе своего развития рождает государственную власть, которая была бы способна защищать людей от вторжения врага и внутренних распрей, осуществлять управленческие функции. Поэтому столь значительна роль на ранних этапах становления Киевской Руси внешних факторов — варяжского и хазарского. Налицо «стимул ударов» (внезапные вражеские нападения) и «стимул давлений» (непрерывный напор степных кочевников), что рождало противодействие — укрепление государства и его институтов³. Таково обычно первое происхождение государства, которое первоначально имеет лишь ограниченное военно-административное значение и лишь позднее становится учреждением постоянным и объемлющим все стороны общественной жизни⁴. Данные политические основания порождают нормы государственного права, которые изначально носят скорее договорный характер и опираются во многом на существующее обычное общественное право.

При этом инстинкт самосохранения требовал всеединства, сознательной организации и дисциплины. Отсюда — необходимость легитимной власти, что не означало идиллической общественной гармонии и отсутствия столкновений на разных уровнях. Естественно, вожди по-своему определяли и направляли волю народа, преследуя собственные цели. Так, нельзя возводить эгоизм в абсолют, отрицать общенародные мотивы деятельности правящего слоя. Государственная власть в домонгольской Руси не становилась над обществом; пока народ вооружен и готов дать отпор, не могла образоваться и абсолютная власть. Народ составлял главную силу князей.

Народ, а не дружина. Князь, в свою очередь, есть народная власть, а не внешний и случайный придаток к волости. Он необходимый орган древней государственности для удовлетворения насущных общественных потребностей населения — внешней защиты и внутреннего «наряда»⁵.

Основание многих городов, стратегически важных как центров управления волостной территорией, происходило в плановом порядке, по мере колонизации славянами новых земель. Многие города в начале своей истории, когда осваиваются периферийные районы, представляли собой суверенные общины из вчерашних пионеров-колонистов, выходцев из разных восточнославянских регионов, причем как из старших городов, так и из деревень. Такова, например, Рязань, что подтверждается и археологически: имущественно однородным составом населения. Верховную власть в городе, наряду с представителями княжеской администрации, могло осуществлять вече с выбранными им «лучшими мужами».

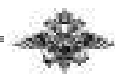
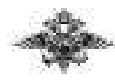
При образовании государства и городов (синхронный процесс) возникает рациональный тип господства, основанный на осознанном убеждении в законности установленных порядков, в правомочности и авторитете органов, призванных осуществлять власть. Она держится не столько с помощью прямого насилия, сколько посредством символического насилия, прививая свою знаковую систему, ту иерархию ценностей, которые в глазах общества приобретают естественный, само собой разумеющийся характер.

При понимании города как организма политической, духовной и правовой солидарности следует признать отсутствие предпосылок для столь свирепых социальных конфликтов в нем, какими их рисует советская историография. Общественное расслоение почти не нашло отражения не только в топографии городов, но и в системе их застройки. Это отчетливо выявляется при раскопках крупными площадями (Новгород, Старая Рязань). Но много примеров дают и другие пункты: боярские дворы, церковные владения, усадьбы простых ремесленников соседствуют друг с другом. Окружающие их частоколы или заборы конструктивно не различаются.

³ Тойнби А. Дж. Постигание истории / Пер. с англ. М., 1991. С. 137.

⁴ Франк С. Л. Духовные основы общества. М., 1992. С. 139.

⁵ Пресняков А. Е. Княжое право в древней Руси. М., 1993. С. 319, 324.



Города служили убежищами для населения близлежащих деревень; в случае военной угрозы крестьяне укрывались за их стенами. Вот почему грандиозное по масштабам строительство укреплений рассматривалось как великое общее дело. Именно всеобщая заинтересованность в возведении цитадели, а не принуждение к труду, двигала массами строителей, отсюда — колоссальный размах для того времени работ, к примеру, в Рязани монументальные деревоземляные укрепления тянулись на 3,5 км⁶.

Дальнейшее развитие государства, постепенная его жесткая централизация вокруг Москвы приводит к противостоянию властных центральных и региональных начал. И как следствие, к противопоставлению и конкуренции централизованного государственного права и различных форм права на местах, имеющих в определенной степени договорный, общественный характер. Тщательное рассмотрение данного процесса выходит за рамки нашего исследования, тем более что он подробно изучен исторической и историко-правовой наукой⁷. Основными результатами централизации стало формирование в нашем государстве централизованной жесткой самодержавной власти, построенной не на компромиссе с обществом и властными структурами регионов, но имеющей самодержавный тоталитарный характер. Дальнейший процесс расширения государства характеризуется преобладанием политических интересов государственной власти над частными и местными, формированием системы государственно-правовых императивов, подавляющих и заменяющих собой общественно-правовые нормы.

При этом нельзя сказать, что государственная власть не использовала в своей правовой и политической практике компромиссы и учет интересов регионов. В случае необходимости и невозможности прямого силового подчинения государство готово была учитывать требования и интересы социально-территориальных общностей. Примером тому является существование самоуправления в Новгороде и Пскове⁸, Запорожская Сечь и в целом казачество как во многом самоуправляемая общественная структура. Однако, в дальнейшем, при устранении необходимости компромисса, когда власть, чувствовала себя уверенно и исчезала необходимость поддержки со стороны данных социально-территориальных общностей, все договорные начала во взаимоотношениях ликвидировались, навязывались властные государст-

венные императивы, формировалось полицейское право. К примеру, к концу XVIII в. после многочисленных политических и военных побед Российской империи, у нее изменились приоритеты освоения отвоеванных у Турции земель. С заключением Кючук-Кайнарджийского договора 1774 г. Россия получила выход к Черному морю, была создана Днепровская оборонительная линия, Крымское ханство, которое на протяжении нескольких веков терроризировало Украину и Россию, было аннексировано. Западный исторический враг юга России — католическая Речь Посполитая, была на грани раздела. Таким образом, дальнейшая необходимость в охране южных границ казаками отпала. В то же время, между казаками и имперской властью, осваивающей земли Таврии, временами возникали конфликты. Императрица Екатерина Великая опасалась поддержки восстания Пугачева со стороны Запорожских казаков. Казаки неоднократно громили колонии сербских поселенцев из-за земельных споров. В этих условиях Екатерина II приказала расформировать Запорожскую Сечь, что и было исполнено Григорием Потемкиным⁹.

Дальнейшее формирование права в Российской империи обусловлено односторонним властным характером политических отношений и недостаточным учетом интересов отдельных социальных групп, сословий, национально-территориальных образований и иных социальных субъектов. Предпринятые попытки реформирования правовой системы носили половинчатый незавершенный характер, что во многом обуславливалось спецификой политических и мировоззренческих условий существования общества¹⁰.

При этом в рамках Российской империи существовали национально-территориальные образования с иной правовой системой, не характерной для правовой действительности того времени. Речь идет о Великом княжестве Финляндском и Царстве Польском, которые обладали определенными признаками реальной автономии, в том числе и в сфере право-

⁶ Даркевич В.П. Происхождение и развитие городов древней Руси (X—XIII вв.) // Вопросы истории. 1994. № 10. С. 43—60.

⁷ Ключевский В.О. Русская История. Полный курс лекций: Кн. 1. М., 2007; Курицын В.М. Концепция истории государства и права. М., 2008.

⁸ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII — начало XX вв.). М., 1998. С. 61—64.

⁹ Яворницкий Д.И. История запорожских казаков. Т. 3. К., 1991.

¹⁰ Мамонтов А.Г. Следственная реформа 1860 г. в России: опыт системного исследования // Российский следователь. 2007. № 8. С. 33—35.



творчества¹¹. В Финляндии существовал законодательный парламент (Сейм), действовало избирательное право, в том числе в 1906 г. впервые в истории оно было предоставлено женщинам. При этом следует отметить, что попытки ограничить автономию княжества предпринимались неоднократно как царской властью, так и Временным правительством¹².

Аналогичная ситуация складывалась в Польше в период ее существования как части Российской империи. В 1815 г. в Царстве Польском была утверждена Конституция, ставшая попыткой либеральных преобразований российской власти. Объявление в Польше конституционного строя вызвало надежду на изменение в ней существующего строя и ограничение самодержавия, но дальнейшие действия царя показали несбыточность таких надежд. Для Александра I дарование Польше в 1815 г. конституции было, прежде всего, актом дипломатическим и политическим. Российский император хотел прочнее привязать ее к России, она должна была служить военно-стратегическим, экономическим и политическим интересам России. Эта территория необходима была и как плацдарм для быстрого военного реагирования¹³.

Однако, вскоре стало понятно, что российский император не готов на столь демократичный шаг, он ввел несколько поправок к конституции, а также такие формулировки, которые делали возможными дальнейшие автократические изменения. На практике Конституция осуществлялась с ограничениями, имея во многом декларативный характер, функционировала она, прежде всего, в интересах центральной власти. С 20-х гг. был взят курс на ужесточение внутренней политики, что давало повод для роста недовольства среди российской общественности и отдельных представителей правящей элиты. Это вызвало протесты и волнения в обществе, что привело к восстанию 1830—1831 гг., окончившемуся отменой всяческих льгот и привилегий, а, главное, ликвидацией Конституции 1815 г.

В целом данная ситуация подтверждает вывод о том, что государственная власть готова к формированию права на договорных основаниях политического характера при условии необходимости или в рамках политических имиджевых оснований внутригосударственного или международного характера¹⁴.

Дальнейшее развитие политико-правовых взаимосвязей в советский период существования нашего государства не внесло коренных изменений в данную

ситуацию, а лишь усугубило указанные тенденции. Идеи диктатуры пролетариата, жесткая обязательная идеология привели к формированию классового характера правовых норм, содержание и практика применения которых определялась, в первую очередь, интересами государственной власти¹⁵. Инакомыслие и оппозиция, в том числе внутрипартийная подавлялась, что постепенно привело к формированию системы права имперского характера. Государственные правовые императивы стали определяющими во всех сферах общественной жизни, ликвидировав самостоятельный договорной характер общественных форм права, либо напрямую заменив их. Закрепление в нормах государственного права идей самоопределения народов, формальной самостоятельности республик в составе СССР, возможности автономного осуществления власти и правотворчество носили исключительно формальный характер и не имели эффективных механизмов реализации. Аналогичная ситуация складывалась в рамках советской правовой системы и с политическими правами человека, морально-нравственными ценностями, реальность которых во многом связывалась с политической целесообразностью, конкретной государственной волей, идеологией и иными подобными политическими основаниями.

При этом не стоит демонизировать советскую государственно-правовую систему. Она развивалась аналогично любой другой современной социально-политической системе, в которой реализация возможностей, в том числе и правового характера, обусловлена экономическим потенциалом личности, социальным статусом, лояльностью основным ценностям общества, степенью интеграции в общественные процессы и другими политико-социальными факторами.

Период постсоветского существования нашего государства, при всей внешней либерализации правовой

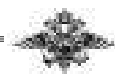
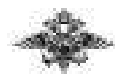
¹¹ *Аверин М.Б.* Великое княжество Финляндское и Царство Польское в государственном механизме Российской империи (середина 60-х гг. XIX в. — 1881 г.): историко-правовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹² *Осмо Ю.* Великое княжество Финляндское 1809—1917 / Пер. с фин. Хельсинки, 2009.

¹³ *Орлик О.В.* Россия в международных отношениях 1815—1829 гг. (от Венского конгресса до Андрианопольского мира). М., 1998. С. 22—25.

¹⁴ *Барабанов О.Н., Клименко А.И.* Перспективы формирования общего идеологического пространства России и Европейского Союза: Моногр. М., 2010; *Клименко А.И.* Идея права человека в контексте международной правовой идеологии // Закон и право. 2008. № 3. С. 26, 27.

¹⁵ *Кудрявцев В., Трусов А.* Политическая юстиция в СССР. М., 2000. С. 41—82.



системы и политической сферы, в реальности характеризуется преемственностью политического и правового сознания общества и правящей элиты. Высокая степень преемственности обеспечивает прочность позиций старой номенклатуры в новой системе власти, что определяет характер используемых для формирования права политических оснований¹⁶.

Правовая система постсоветской России характеризуется процессом рецепции норм западного права, в том числе и идеологического характера¹⁷. Провозглашенная концепция правового государства основывается на признании человека как высшей ценности и народа как основного источника власти в государстве. Однако, в действительности российская общественность правовым образом отделена от реального управления государством, в том числе от правотворческой деятельности. Сочетание западной выборной модели и существующих российских средств административного воздействия приводит к прогнозируемому, выгодному государственной власти результату¹⁸.

При этом на фоне формальной либерализации правовых предписаний происходит активный процесс деморализации сознания населения, замены нравственных ценностей: милосердия, помощи, единения формальными положениями концепции прав человека и создания большого количества правовых норм морального декларативного характера. Попытки придать праву общий моральный характер безотносительно к конкретным правоотношениям и механизмам реализации права, воплотить в праве идеи общей справедливости приводят к формированию правовых фикций, лишенных эффективных механизмов реализации и не имеющих воплощения в объективной действительности¹⁹.

Среди наиболее массово воспроизводимых национальными конституциями фикций находятся, прежде всего, нормативные положения о суверенитете нации (народа) и развивающие эту идею принципы демократического режима. К категории фикций относятся такие конституционно-правовые явления, уровень институциональной определенности которых не вполне прояснен. Речь идет о правовых терминах (категориях), обозначающих потенциально недефинируемые или же неидентифицируемые феномены. В их числе — как сам термин «государство», так и усложненные его версии: «демократическое государство», «правовое государство», «социальное государство», «федеративное государство». Как известно, наука

не дает универсальных определений этих понятий. Равно отсутствуют «внеконституционные» и наднациональные (количественные и качественные) критерии, позволяющие с высокой степенью достоверности идентифицировать соответствующие конституционно-правовые явления. При этом и в национальном конституционном праве таких критериев, как правило, нет²⁰. Когда под некими терминами подразумеваются социальные процессы, смысл которых не вполне прояснен, то внутри замкнутой социальной системы этим терминам можно придавать какое угодно значение. Все зависит от господствующего субъекта принятия решений и преследуемых им целей: нечто похожее, к примеру, происходит с отечественной моделью федерализма.

Фиктивность правовых предписаний деформирует гражданское правосознание и деформируют государственно-правовое пространство. Частое и произвольное замещение логических связей свободными ассоциациями, что свойственно неразвитому правосознанию, приводит к возникновению феномена конституционно-правового сюрреализма. Избыточность норм-фикций делает неустойчивым конституционный строй; с одной стороны, ценностно-нормативная система становится недостаточно эффективной для надежного программирования, воспроизводства, самоидентификации параметров с государственности, своевременного обнаружения и устранения отклонений в их функционировании. С другой стороны, при кажущейся неизменности этих параметров государственный режим может трансформироваться по любому сценарию, в зависимости от складывающейся полити-

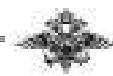
¹⁶ Кулакова Ю.Ю. Трансформация современных государств: теория и практика // История государства и права. 2010. № 13. С. 17—20.

¹⁷ Клименко А.И. Правовая идеология как особая форма идеологии современного политически организованного общества: сущность и функциональные характеристики // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10. С. 14—23; Он же. Идеологическая функция государства. Исторические и культурные особенности ее осуществления // Закон и право. 2004. № 5. С. 11—13.

¹⁸ Ткаченко С.В. Рецепция западного права в России: проблемы взаимодействия субъектов. Самара, 2009; Резникова Е.В. Влияние политической системы на формирование и развитие системы права в современной России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Орел, 2008.

¹⁹ Клименко А.И. Основные правовые мифы в системе современной правовой идеологии // Образование. Наука. Научные кадры. 2014. № 6. С. 16—28.

²⁰ Гарашко А.Ю. Особенности системных свойств источников права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 20.



ческой конъюнктуры, чего в правовом государстве, как кажется, быть не должно.

Большое число фиктивных норм, односторонняя, направленная исключительно на удовлетворение интересов государства политизированность полицейского права, отсутствие реальных механизмов реализации прав человека приводят к формированию в нашем государстве устойчивых правовых условий, способствующих возникновению и развитию коррупции.

Подводя итог, следует отметить, что исторический процесс формирования и развития властных отношений в нашем государстве, послуживших политическими основаниями полицейского права, имеет ряд существенных особенностей, определяющих содержание предписаний системы права, практику их реализации, свойство правосознания и правовой культуры нашего общества.

Изначально присущие нормативному регулированию договорные начала, обеспечивающие консенсус интересов различных слоев общества, были практически полностью утрачены в процессе централизации власти в московском государстве. Право стало формироваться как система строгих государственно-властных императивов, зачастую без учета интересов различных социальных слоев населения и политико-территориальных образований, входивших в состав нашего государства. Государство мирилась с договорными началами в праве и самостоятельностью отдельных субъектов исключительно при невозможности принудить последние к повиновению (Новгородская республика) или при необходимости наличия данных субъектов как военно-политических союзников (Запорожская Сечь), при исчезновении данной необходимости происходила ликвидация автономной власти и самостоятельных правовых норм данных субъектов. Идея самодержавной неограниченной власти была реализована в полной мере при формировании Российской империи и эффективно развивалась в дальнейшем.

При этом в рамках империи в качестве исключения из общеправовой практики существовали территории, обладавшие собственным правом и автономией власти (Великое княжество Финляндское, Царство Польское), что на, наш взгляд, объясняется в большей степени не моральными, а политическими основаниями, связанными с формированием определенного имиджа российской государственной власти в рамках европейских отношений.

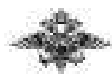
В советский период право формировалась в основном исходя и реальных политических или идеологических оснований, формально закрепляя и моральные нормы в качестве правовых. Постсоветское право раннего периода в целом наследовало данную закономерность, изменив лишь идеологическую направленность содержания правовых норм и еще более формализовав моральное их содержание.

Вышеуказанные исторические процессы позволяют определить существующие в российском государстве основы взаимодействия политики и полицейского права как односторонне направленные, то есть обусловленные в основном государственной властью, способами ее осуществления и интересами²¹. Государственная форма права в большинстве своем лишена договорных начал и подавляет все другие формы общественного права: корпоративное, религиозное и другие; которые переходят в теневую сферу общественных отношений, сливаясь с криминальными нормами²². Наиболее самостоятельная от государства форма государственного права — муниципальное право, которое лишается своей истинной общественной сущности и подменяется государственными административными императивами.

Отсутствие учета интересов населения и реального его участия в процессе формирования права приводят к негативному отношению населения к государственному полицейскому праву как системе, не позволяющей удовлетворить обоснованные потребности, что в крайней своей форме вытекает в правовой нигилизм и является одной из причин коррупции. В этом случае для ее искоренения недостаточно предпринимаемых властью на сегодняшний день реформ аппарата управления, так как в данном случае налицо не борьба с причиной, а ликвидация последствий. Необходимо создавать право, основанное на разумном компромиссе интересов власти и населения, что позволит ликвидировать правовые основы коррупции и увеличит степень доверия населения к праву как эффективному регулятору, обеспечивающему поступательное взаимовыгодное развитие государства и общества.

²¹ Кулакова Ю.Ю. Способность государства к демократии // История государства и права. 2010. № 6. С. 42.

²² Мамонтов В.А. Пределы государственного вмешательства в сферу частных интересов предпринимателя в целях защиты прав потребителей // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 5. С. 111—115.



Литература

1. *Аверин М.Б.* Великое княжество Финляндское и Царство Польское в государственном механизме Российской империи (середина 60-х гг. XIX в. — 1881 г.): историко-правовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
2. *Барabanov О.Н., Клименко А.И.* Перспективы формирования общего идеологического пространства России и Европейского Союза: Моногр. М., 2010.
3. *Гарашко А.Ю.* Особенности системных свойств источников права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
4. *Иловайский Д.И.* Разыскания о начале Руси. М., 1876.
5. *Клименко А.И.* Идея права человека в контексте международной правовой идеологии // Закон и право. 2008. № 3.
6. *Клименко А.И.* Идеологическая функция государства. Исторические и культурные особенности ее осуществления // Закон и право. 2004. № 5.
7. *Ключевский В.О.* Русская История. Полный курс лекций: Кн. 1. М., 2007.
8. *Кулакова Ю.Ю.* Способность государства к демократии // История государства и права. 2010. № 6.
9. *Кулакова Ю.Ю.* Трансформация современных государств: теория и практика // История государства и права. 2010. № 13.
10. *Курицын В.М.* Концепция истории государства и права. М., 2008.
11. *Мамонтов А.Г.* Следственная реформа 1860 г. в России: опыт системного исследования // Российский следователь. 2007. № 8.
12. *Мамонтов В.А.* Пределы государственного вмешательства в сферу частных интересов предпринимателя в целях защиты прав потребителей // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 5.

References

1. *Averin M.B.* Grand Duchy of Finland and the Kingdom of Poland in the mechanism of government of the Russian Empire (mid 60-ies of the XIX century — 1881): historical and legal analysis: Author. diss. ... cand. jurid. sciences. M., 2004.
2. *Barabanov O.N., Klimenko A.I.* Prospects of forming a common ideological space of Russia and the European Union: Monograph. M., 2010.
3. *Garashko A.Y.* Features of the system properties of the sources of law: Author. diss. ... cand. jurid. sciences. M., 2013.
4. *Ilovaikii D.I.* Immense amount of Research on the early Rus. M., 1876.
5. *Klimenko A.I.* The idea of human rights in the context of international legal ideology // policy and Law. 2008. № 3.
6. *Klimenko A. I.* Ideological function of the state. Historical and cultural peculiarities of its implementation // the Law and the right. 2004. № 5.
7. *Klyuchevskii V.O.* Russian History. The full course of lectures: The book 1. M., 2007.
8. *Kulakov Y.Y.* the Ability of the state to democracy // History of state and law. 2010. № 6.
9. *Kulakov Y.Y.* Transformation of modern States: theory and practice // History of state and law. 2010. № 13.
10. *Kuritsyn V.M.* The concept of history of state and law. M., 2008.
11. *Mamontov A.G.* Investigating the reform of 1860 in Russia: experience in system study // Russian investigator. 2007. № 8.
12. *Mamontov V.A.* the Limits of state intervention in the private interests of the entrepreneur in order to protect the rights of consumers // Moscow University Russian Interior Ministry. 2011. № 5.

ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДА ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕКОНСТРУКЦИИ ПРИ ИЗУЧЕНИИ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО (АДМИНИСТРАТИВНОГО) ПРАВА ВО ФРАНЦИИ НОВОГО ВРЕМЕНИ

НАТАЛИЯ ЛЬВОВНА ФЕДНЕВА,

*доцент кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат исторических наук, доцент*

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. При помощи метода исторической реконструкции исследуются основные тенденции формирования полицейского (административного) права во Франции в новое время. Делается вывод о том, что ведущими тенденциями развития полицейского права являются: его расщепление на все более специализированные области публично-правовых отношений, углубление содержания самого регулирования в уже имеющихся сферах, а также более сильная, по сравнению с другими отраслями права, степень его политизации, зависимости от общественного мнения.

Ключевые слова: историческая реконструкция, Франция нового времени, полицейское (административное) право, исторический тип права, политизация, абсолютизм.

Annotation. In the article by using the method of historical reconstruction examines the main trends in the formation of police (administrative) law in France in the new time. The author comes to the conclusion that the leading trends in the development of police law are splitting on more specialized areas of public relations, deepening the content of the regulation in existing areas, as well as more powerful in comparison with other branches of law, the degree of politicization, depending on public opinion.

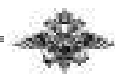
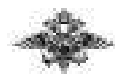
Keywords: historical reconstruction, France new time, police (administrative) law, historical type of law, politicization, absolutism.

Изучение тенденций формирования отраслей современного права — административного, конституционного, уголовного, процессуального и других, складывающихся в сфере публично-правовых отношений, осуществляется на кафедре истории государства и права Московского университета МВД имени В.Я. Кикотя в рамках научной школы Заслуженного работника высшей школы, доктора юридических наук, профессора Н.В. Михайловой и имеет своим результатом защиту диссертаций, публикацию курсов лекций и учебных пособий по соответствующей тематике. Профессорами кафедры М.И. Сизиковым, В.Ф. Некрасовым, А.Я. Малыгиным в разное время были опубликованы и продолжают издаваться монографии по истории государственных институтов, осуществлявших правоприменительную деятельность в сфере административного управления, — полиции, милиции, внутренних войск.

Объектом научного интереса остается на кафедре и проблема отраслевого развития права в период, **предшествующий развитому праву**, когда закладывались предпосылки последнего, определялись тенденции его развития, основные понятия и категории.

Мы рассматриваем полицейское право как исторический тип права, возникший в условиях укрепления государственности и формирования абсолютных монархий на этапе позднего Средневековья и перехода к Новому времени. Полицейское право стало компонентом королевского (общего, имперского) права, которое явилась переходной формой к развитому праву¹. Оно сложилось в ответ на вызовы зарождавшейся индустриальной цивилизации в рамках формирования

¹ Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы: Учеб. пособие. М., 1999. С. 299, 300.



такой новой функции государства, как обеспечение внутренней безопасности и общественного порядка в условиях развития рыночных отношений, роста торгового и межкультурного обмена, усиления дифференциации общественной жизни. Характерной чертой эпохи Нового времени, отмеченной урбанизацией, демографическим взрывом и углублением сословных противоречий, явилось неизбежное для поддержания единства национальных социальных систем усиление принуждения, носителем которого становилась, в отличие от местного феодала, городской и сельской общины, укрепляющаяся публичная власть. Перед крепнувшими государствами вставала проблема управления повседневной жизнью своих подданных. Госспарат развивался в направлении дифференциации присущих ему ранее функций, принимая на себя и ту часть из них, которая ранее выполнялась самоуправлявшимся обществом. Рационализация и десакрализация массового правосознания потребовали нового регулятора складывавшихся публичных отношений, которым и стало полицейское право.

Принуждение осуществлялось публичной властью с помощью различных методов: прямым насилием (ужесточением наказаний, установлением инквизиционного процесса); экономическим стимулированием (введением протекционизма, поощрением торговли и промышленности, особым налогообложением). Как следствие, возникла проблема степени вмешательства государства в общественную жизнь, соотношения императивных и диспозитивных норм правового регулирования. Она нашла отражение в коллизиях философских концепций либерализма и этатизма XVII—XVIII вв., в рамках которых развернулись и споры о полицейском и правовом государстве.

Необходимо отметить, что процесс становления полицейского права сравнительно с другими отраслями права в Европе и России Нового времени является не только менее изученным в академическом плане, но и слабее представленным в учебно-методической литературе, что влечет за собой исторически некорректные идеологические спекуляции на тему о полицейском праве и полицейском государстве как атрибутах тоталитаризма или авторитаризма.

Оптимальным методом изучения процессов формирования полицейского права в Новое время представляется метод исторической реконструкции. По содержанию **историческая реконструкция** представляет собой **восстановление** (материальное или идеаль-

ное) объекта исторического знания и **выявление** тенденций его исторического развития, осуществляемые посредством пересмотра имеющейся в различных прямых источниках информации о нем и/или обращения к гипотетическим построениям на основе косвенных источников.

Согласно общепринятой точке зрения, классическая модель полицейского права сложилась во Франции, где оно первоначально синкретично включало такие будущие отрасли права, как административное, финансовое, трудовое, право социального обеспечения, экологическое и др.

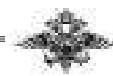
Субъективной предпосылкой формирования этой модели стало опережающее, по сравнению с другими странами, развитие юридической мысли в сфере публичного права. В XVII в. во Франции в рамках школы классического римского права сложилось естественно-правовое направление, наиболее ярким представителем которого явился Жан Дома (1625—1696) — королевский прокурор при Людовике XIV, друг Б. Паскаля и последователь Р. Декарта.

Сочинения Ж. Дома «Гражданские законы, упорядоченные в духе естественного права» и «Публичное право как продолжение Гражданских законов, упорядоченных в духе естественного права» на протяжении XVII—XIX вв. переиздавались не только во Франции², но и переведены на английский, немецкий и испанский языки. В них Свод Юстиниана был истолкован Дома как система естественного права. При этом особое внимание автор уделял **публичному римскому праву**, которое он рассматривал как право управления, чем и заложил предпосылки выделения административного права в отдельную отрасль.

Жан Дома считал важнейшей прерогативой абсолютной власти монарха поддержание социального порядка, законности и справедливости на основе естественного права. Впервые в европейской правовой мысли Нового времени Дома высветил проблему роли и функций полиции в системе абсолютизма. Он нарисовал идеальный образ «универсальной полиции, которая простирается повсюду и регулирует все»³.

² Первые три тома были впервые опубликованы во Франции в 1689 г. под названием «Les lois civiles dans leur ordre naturel», и «Le droit public, suite des lois civiles dans leur ordre naturel», а т. 4 — в 1697 г., после смерти автора; затем сочинение переиздавалось в 1777 г. и 1829 (*Jean Domat. Oeuvres complètes, nouvelle édition revue corrigée. Vol. 1—3 / ed. Joseph Remy Paris: Firmin—Didot, 1829*).

³ *Jean Domat. Oeuvres complètes. Vol. 1. P. fiiij.*



Идеи Ж. Дома о полицейском управлении обществом были развиты его последователем Никола Деламаром — автором первого в своем роде сочинения, непосредственно посвященного деятельности полиции, — «Трактата о полиции» (1705—1738)⁴, также широко известного в Европе.

Деламар — юрист и историк. Как юрист он доказал, что деятельность полиции осуществляется в сфере публичного права и представляет собой администрирование (управление) для поддержания общественного порядка в целях достижения общей пользы. При этом он опирался на два законодательных акта. Эдиктом Людовика XIII, подписанным в Сен-Жермен ан Лэ в 1641 г., тяжбы по публичным делам передавались в юрисдикцию королевских интендантов (в первой инстанции, а во второй — королю), а местные суды (парламенты) были отстранены от их рассмотрения. Эдиктом Людовика XIV в 1667 г. была учреждена должность генерал-лейтенанта полиции Парижа, который назначался королем *ad nudum* (бессрочно, без условий) и мог быть отстранен по утрате доверия. Первым генерал-лейтенантом полиции Парижа стал Габриэль-Николя де ла Рейни (1625—1709), который около 30 лет успешно обеспечивал порядок и безопасность во французской столице.

Деламар называет в своем сочинении двенадцать областей общественной жизни, которые регулируются властью с помощью полиции: религия; нравственность; здравоохранение; снабжение продовольствием; дороги, мосты, мостовые; общественные здания; общественная безопасность, искусства и ремесла; коммерция; мануфактуры и ремесла; слуги; бедные⁵.

Как историк Деламар дает краткий обзор этих отраслей и рисует ретроспективу развития королевского законодательства применительно к ним, подводя к подробному анализу действовавших законов.

Он делает вывод, что указанные эдикты положили начало отделению полиции от юстиции, **полицейское управление стало самостоятельной отраслью деятельности публичной власти**. Характерной чертой этой деятельности во Франции стало ее развитое правовое регулирование.

В 1757 г. Дюшен составил первый Полицейский кодекс (*Code de Police*), в котором были собраны законы, регламентирующие деятельность полиции. В 1760 г. король назначил адвоката Никола Моро на должность хранителя и систематизатора законов по полицейскому управлению. В 70—80-е гг. XVIII в.

были изданы словари, справочники и сборники постановлений по соответствующей тематике.

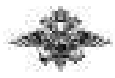
К новой отрасли права оказалось прикованным внимание французской общественности в лице философов-просветителей, активно обсуждавших проблемы народного просвещения и правового воспитания — Вольтера, Монтескье, Дидро, Руссо. Они резко критиковали полицейское право как порождение абсолютизма, причем делали это в доступной широкой публике и часто эпатажной форме, чем способствовали политизации полицейского права и предвосхищали его негативную коннотацию не только во Франции, но и в других европейских странах, особенно в России.

В ходе Французской революции была осуществлена гуманизация полицейского права, направленная на сокращение степени вмешательства государства в экономику и частную жизнь: в «Декларации прав человека и гражданина» был провозглашен культ закона, в рамках которого должна действовать администрация; закреплен принцип действия закона, согласно которому «разрешено все, что не запрещено», установлено равенство граждан перед законом. В «Кодексе правонарушений и наказаний» 1795 г. полиция была разделена на административную, призванную предупреждать и пресекать деликты, и судебную, в обязанности которой входило расследование преступлений и наказание преступников. Однако, провозглашенные принципы не были реализованы из-за отсутствия порядка и стабильности.

В 1799 г. Наполеон создал Государственный совет как законосовещательный и судебный орган по делам государственного (публичного) управления, в составе которого находилось отделение внутренних дел, к которому в 1806 г. добавилось судебное отделение с компетенцией рассмотрения исков по публичным делам под личным контролем императора. Фактически публичное регулирование общественной жизни было восстановлено в формах, аналогичных абсолютизму. После установления Империи Наполеон провел жесткую централизацию созданных в ходе революции департаментов, в которые направлял префектов, возглавлявших полицию; они были ответственны перед

⁴ *De la Mare N. Traite de la Police, ou l'on trouvera l'histoire de son etablissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglements qui la concernent.* Т. I. Paris, 1705.

⁵ *De la Mare N. Traite de la Police.* Т. I. P. 8—25.



императором; вместе с тем, было введено конкурсное замещение административных должностей; открывались школы для подготовки управленческих кадров, в том числе, полицейских.

Применительно к новым публично-правовым институтам стал употребляться термин «административное право». Впервые этот термин был применен 28 декабря 1798 г. профессором Томасом Метивье в программе юридического образования, затем на некоторое время он перестал употребляться, чтобы окончательно утвердиться в законе от 13 марта 1804 г. о создании школ правоведения, в которых должен был преподаваться курс административного права.

В 1806 г. министерским чиновником Флорижном был издан первый официальный Административный кодекс⁶, затем еще около 20 справочников и классификаций.

После Реставрации и в период Июльской монархии Государственный совет утратил свое значение главного арбитра в делах публичного управления, но сохранился как политический институт в силу компетентности своих членов в делах государственного управления и вел борьбу за право стать источником административного права.

В 30-е — 50-е гг. XIX в. в трудах Жозефа Мари де Жерандо (1772—1842), Луи Антуана Макареля (1791—1851) и Луи де Карменена (1788—1868) была сформирована доктрина административного права. В период III Республики (1871—1940) Государственный совет был деполитизирован и вновь стал функционировать как судебный орган.

Метод исторической реконструкции формирования полицейского — административного права во Франции позволяет выявить на этом классическом образце некоторые общие тенденции его развития, которые необходимо учитывать в современных условиях при проведении реформ правоохранительных органов. Ведущей тенденцией развития данной отрасли права является ее расщепление на все более спе-

циализированные области публично-правовых отношений, которые ранее не регулировались, а также углубление содержания самого регулирования в уже имеющихся сферах. В свете этой тенденции трудно привести возражения против постановки вопроса о выделении полицейского права в отдельную отрасль. Вместе с тем, одной из тенденций развития полицейского — административного права является более сильная, по сравнению с другими отраслями права, степень его политизации, зависимости от общественного мнения. Представляется, что общественное мнение россиян примет новую отрасль под названием «полицейское право» только в том случае, если ученым-полицистам и юристам-практикам удастся предметно и наглядно доказать его большую эффективность в обеспечении порядка по сравнению с ныне действующим административным.

Литература

1. *Кашанина Т.В.* Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы: Учеб. пособие. М., 1999.
2. *De la Mare N.* Traite de la Police, ou l'on trouvera l'histoire de son etablissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglements qui la concernent. T. I. Paris, 1705.

References

1. *Kashanina T.V.* The origin of the state and law. Modern treatment and new approaches: Proc. allowance. M., 1999.
2. *De la Mare N.* Traite de la Police, ou l'on trouvera l'histoire de son etablissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglements qui la concernent. T. I. Paris, 1705.

⁶ Code administratif, ou recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes, relatives aux fonctions administratives et de police jusqu'au 1er janvier 1806. Imprimerie de Valade, 1806.

МЕХАНИЗМ ДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА

АННА СЕРГЕЕВНА ЧУВАЛЬНИКОВА,

*преподаватель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук*

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Определяется место полицейского права в системе права. Критерием, позволяющим конкретизировать данное позиционирование, выступает механизм действия полицейского права. В качестве наиболее общих черт механизма определены охранительная направленность и локальный (или региональный) уровень действия механизма полицейского права. Делается вывод о том, что место полицейского права в системе права зависит, прежде всего, от качества участия гражданского населения в обеспечении общественного порядка.

Ключевые слова: полицейское право, тип права, отрасль права, система права, механизм действия права, механизм санкционирования, механизм принуждения.

Annotation. In the article the author defines the place of the police law in the legal system. Criterion specify the positioning is the mechanism of action of police law. As the most common mechanism defined enforcement orientation and a local (or regional) level of the mechanism of the police law. The author comes to the conclusion that the police law in the legal system depends primarily on the quality of participation of civilians in ensuring public order.

Keywords: police law, the type of law the branch of law, the legal system, the mechanism of action of law, sanctioning mechanism, the enforcement mechanism.

С позиции теоретико-правового анализа особый интерес должно представлять изучение присущих полицейскому праву наиболее общих, универсальных характеристик, проявляющих себя независимо от того, о каком типе государства и права идет речь. Поэтому предметом теоретико-правового анализа становится не исторический тип права, соответствующий строго определенному типу государства, именуемому «полицейским», а обособленная сфера (область) правового регулирования. Такая постановка проблемы выводит на первый план вопросы о месте полицейского права в системе права и об оптимальных критериях, которые позволяют определить это место.

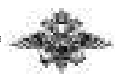
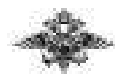
В современной юридической науке выделяются два основных критерия деления системы права на отрасли, подотрасли и институты права: материальный критерий и юридический. Однако, в работах¹, посвященных вопросам внутренней дифференциации права, указывается, что данные критерии не способствуют окончательному решению проблемы, что может потребовать установления дополнитель-

ных критериев для более точного определения места той или иной сферы (области) правового регулирования в системе права.

Существующие по данному поводу в юридической науке затруднения, накладывают свой отпечаток на установление места полицейского права в системе права.

Прежде всего проанализируем материальный критерий. В самом общем виде можно сказать, что предмет полицейского права составляет «полицейская деятельность». Являясь публичной по своей природе, последняя выступает не только функцией государства, но и неотъемлемым атрибутом любого уровня публичной (в том числе неполитической) организации общества, обеспечивая поддержание правового порядка в обществе независимо от развитости или неразвитости, стабильности или нестабильности государствен-

¹ Разуваев Н.В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права // Правоведение. 2002. № 3; Рыжов А.А. Политический фактор в российской правовой действительности // Право и образование. 2011. № 9. С. 99.



ных институтов². Эта природа общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования полицейского права, позволяла еще дореволюционным отечественным авторам-полицистам³ говорить о полицейском праве как о «народном» или «общественном» праве, обнаруживая в нем черты, указывающие на некоторую самостоятельность предмета правового регулирования полицейского права, столь близко примыкающего к предмету административного права.

На этом основании следовало бы заключить, что полицейское право должно быть определено в качестве подотрасли административного права. Однако, обратимся к анализу присущего полицейскому праву метода правового регулирования. Последний принято характеризовать как императивный, но ни для определения полицейского права в качестве подотрасли права, ни для действительной характеристики приемов и способов воздействия полицейского права на соответствующие общественные отношения этой констатации недостаточно. Необходимо представить соответствующие приемы и способы воздействия так, чтобы они стали адекватным юридическим выражением предмета правового регулирования, составляя с ним единое целое. Только в этом случае можно говорить о целостности, а, следовательно, и об определенной самостоятельности полицейского права в качестве подотрасли административного права.

Высокий уровень теоретического обобщения, на котором проводится выделение метода правового регулирования не всегда позволяет увидеть его органичное единство с предметом правового регулирования в рамках соответствующей отрасли или подотрасли права. В связи с этим, представляется необходимым ввести дополнительный критерий внутренней дифференциации системы права, который, не претендуя на столь высокий уровень теоретического обобщения, смог бы отразить *более тесную связь* природы регулируемых полицейским правом общественных отношений (т.е., его предмета правового регулирования) с наиболее адекватными ей приемами и способами правового регулирования, и который *можно рассмотреть в качестве критерия «среднего уровня»*, позволяющего уточнить, конкретизировать место полицейского права в системе права.

Полагаем возможным рассмотреть в качестве такого критерия механизм действия, присущий полицейскому праву. Под механизмом действия права

в данном случае необходимо понимать *целостную систему приемов и способов правового регулирования общественных отношений в соответствующей сфере, позволяющую наиболее эффективно достигнуть стоящих перед ней целей*. В свою очередь, специфический механизм действия полицейского права складывается на основе относительно самостоятельных механизмов более низкого уровня, среди которых наиболее важными для полицейского права могут быть признаны *механизм санкционирования и механизм принуждения*.

В качестве наиболее общих черт механизма действия полицейского права, в которых проявляется его специфика, можно выделить:

♦ *выраженную охранительную направленность* механизма действия полицейского права, которая позволяет провести различие между полицейским и административным правом на том основании, что административному праву в большей мере присуща не охранительная, а регулятивная (управленческая) направленность;

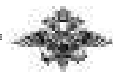
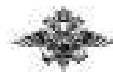
♦ *локальный (или региональный) уровень* действия механизма полицейского права (эта черта может объяснить устанавливаемую в юридической литературе, в частности профессором Т.В. Кашаниной⁴, связь полицейского права с городским правом), который делает обязательным присутствие в механизме действия полицейского права определенных элементов самоорганизации, выступающих формой участия населения на соответствующей территории в оперативном решении затрагивающих его вопросов обеспечения общественного порядка.

Нарушение общей закономерности, согласно которой механизм действия полицейского права является механизмом локального (регионального) уровня, приводит к неоправданному расширению круга общественных отношений, на которые он распространяет свое влияние. В результате, механизм действия полицейского права теряет присущие ему по

² Зыкова С.В., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю. и др. Актуальные проблемы правовой теории государства / Под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М., 2013. С. 38; Гарашко А.Ю. Проблема единой системы источников права // История государства и права. 2011. № 3. С. 56—59; Мамонтов А.Г., Гаджинова Ф.М. Принципы системного подхода в исследованиях источников права // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 1. С. 9.

³ Пешков В.Н. Общественное право. М., 1871. С. 24.

⁴ Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. М., 2008. С. 276.



природе черты самоорганизации и замещается регулятивным (управленческим) механизмом действия административного права, который не всегда оказывается эффективным, что, как правило, компенсируется усилением в данной сфере роли механизмов санкционирования и принуждения, которые в крайней своей форме могут переродиться в *механизм устрашения*. В данном случае, полицейское право становится средством превращения государства в полицейское.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что на основе критерия механизма действия права более убедительным и обоснованным представляется выделение полицейского права в качестве подотрасли административного права.

Выделенные черты механизма действия полицейского права свидетельствуют, что место полицейского права в системе права зависит и от качества участия гражданского населения в обеспечении общественного порядка. Поэтому отмечаемое в различных социологических опросах⁵ и искусственно усиливаемое средствами массовой информации негативное отношение российского общества к деятельности полиции является и следствием почти полной непричастности гражданских институтов и населения к процессам организации и деятельности по охране общественного порядка. Но искусственно побудить гражданские институты в той или иной форме участвовать в этой деятельности невозможно⁶. Как и всякий иной самоорганизующийся в обществе процесс, данный механизм должен «созреть», прежде всего, в общественном сознании.

Литература

1. *Гарашко А.Ю.* Особенности системных свойств источников права: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
2. *Зыкова С.В., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю.* и др. Актуальные проблемы правовой теории госу-

дарства / Под ред. В.П. Малахова, А.И. Клименко. М., 2013.

3. *Кашанина Т.В.* Происхождение государства и права. М., 2008.

4. *Мамонтов А.Г.* Расследование преступлений в российском судопроизводстве первой половины XIX в.: Учеб. пособие. М., 2003.

5. *Пешков В.Н.* Общественное право. М., 1871.

6. *Разуваев Н.В.* Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права // Правоведение. 2002. № 3.

7. *Рыжов А.А.* Политический фактор в российской правовой действительности // Право и образование. 2011. № 9.

References

1. *Garashko A.Y.* Features of the system properties of the sources of law: Diss. ... cand. jurid. sciences. M., 2013.

2. *Zykov S.V., Klimenko A.I., Kulakov Y.Y.* and others. Actual problems of legal theory states / Ed. V.P. Malakhov, A.I. Klimenko. M., 2013.

3. *Kashanina T.V.* The origin of the state and law. M., 2008.

4. *Mamontov A.G.* Investigation of crimes in the Russian proceedings of the first half of the XIX century: Proc. allowance. M., 2003.

5. *Peshkov V.N.* Public right. M., 1871.

6. *Razuvaev N.V.* The legal system and criteria for sectoral differentiation of right // Jurisprudence. 2002. № 3.

7. *Ryzhov A.A.* The political factor in the Russian legal reality // Law and education. 2011. № 9.

⁵ URL://<http://www.levada.ru/category/rubrikator-oprosov/gosudarstvennye-instituty/proizvol-pravoohranitelnykh-organov>

⁶ *Зыкова С.В., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю.* и др. Указ. соч. С. 45.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ БОЧАРОВ,

начальник кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, профессор

Научная специальность 12.00.02 — государственное право и управление; советское строительство;
административное право; финансовое право;

СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗЫРЯНОВ,

профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор

Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Рецензент: доктор юридических наук, доцент Сойников С.А.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается вклад профессорско-преподавательского состава в административно-правовую науку в сфере деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: административное право и процесс; наука; профессорско-преподавательский состав; органы внутренних дел; Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя.

Annotation. In this article the faculty contribution to administrative and legal science in a field of activity of law-enforcement bodies is considered.

Keywords: administrative law and process; science; faculty; law-enforcement bodies; The Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia of V.Ya. Kikotya.

Административно-правовые отношения занимают в деятельности органов внутренних дел значительное место. Нормы административного права регулируют не только производство по делам об административных правонарушениях, в сферу которого ежегодно вовлекается более 100 млн человек, но и многие другие вопросы. Можно сказать, что в деятельности органов внутренних дел задействован весь спектр форм и методов административной деятельности.

Прежде всего, МВД России как федеральное министерство осуществляет выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере внутренних дел. Основные положения государственной политики в сфере внутренних дел формулируются на основе анализа статистических данных и научных исследований, в том числе, на основе теоретических выкладок, предлагаемых учеными Московского университета МВД России имени

В.Я. Кикотя, преподавателями и адъюнктами кафедр Административного права и Административной деятельности органов внутренних дел.

Заметен вклад профессорско-преподавательского состава Университета и в нормотворческую деятельность — в разработку проектов федеральных законов и указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов Министра внутренних дел России.

Органы внутренних дел активно реализуют разрешительные полномочия, включающие осуществление государственной регистрации автотранспортных средств и оружия, лицензирование отдельных видов деятельности и др.

Важное место в деятельности органов внутренних дел занимает реализация контрольно-надзорных функций, где административно-правовой инструментарий широко используется при проведении проверок соблюдения обязательных требований, уста-



новленных федеральным законодательством и законодательством субъектов России в различных сферах и областях, например — безопасность дорожного движения, частная охранная и детективная деятельность, оборот гражданского и служебного оружия и др.; а также при осуществлении непосредственного наблюдения за поведением граждан в общественных местах, в том числе, при проведении массовых публичных мероприятий.

Еще одно значимое направление деятельности органов внутренних дел, реализуемое посредством административно-правовых средств — предоставление гражданам и организациям государственных услуг. В настоящее время МВД России предоставляет более тридцати государственных услуг.

Помимо внешней административно-правовой деятельности, в органах внутренних дел постоянно осуществляется огромный объем внутриорганизационных мероприятий, имеющих административно-правовую природу: прием граждан на службу в органы внутренних дел, проведение служебных проверок, заключение контрактов, перемещение по службе, аттестация, формирования кадрового резерва, обеспечение служебной дисциплины, поощрение, присвоение специальных званий, увольнение со службы и поддержка бывших сотрудников органов внутренних дел и членов их семей; служебное инспектирование, планирование, отчетность; обеспечение сохранности государственной тайны и др.

В последние годы активно развиваются нормативное правовое регулирование и правоприменительная практика противодействия коррупции, которые невозможно себе представить без использования административно-правовых средств. Это и установление запретов, ограничений, требований к служебному поведению, внедрение антикоррупционных стандартов, новых административных процедур, обеспечивающих предупреждение и выявление коррупционного поведения, включая обязательную ротацию руководящих кадров.

Вместе с тем, приходится констатировать, что административно-правовая наука и, особенно, ведомственная административно-правовая наука отстают от потребностей практики, что, безусловно, крайне негативно отражается на состоянии нормативного правового регулирования общественных отношений и эффективности административно-правовой деятельности органов внутренних дел.

Поэтому научные исследования по всем направлениям административно-правовой деятельности органов внутренних дел не только не утрачивают своей актуальности, но, наоборот, становятся все более необходимыми и значимыми.

В настоящем номере Вестника Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя представлены некоторые результаты научно-исследовательской деятельности профессорско-преподавательского состава кафедр Административного права и Административной деятельности органов внутренних дел, адъюнктов и соискателей Университета, которые, полагаем, не останутся без внимания научного сообщества и юристов-практиков, будут полезны курсантам и слушателям, изучающим дисциплины административно-правового профиля.

Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА.



Рассмотрен комплекс вопросов административного права и административной деятельности органов власти и управления: общетеоретические аспекты административного права, проблемы управленческого права, административной ответственности и административного процесса, проблемы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, налогов, финансов, банковской деятельности. Раскрыты вопросы обеспечения законности в сфере административной деятельности органов государственной власти и управления, некоторые средства обеспечения законности.



УДК 342.9
ББК 67.401.041(2Рос)

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ПРОБЕЛЫ В ТЕОРИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА БОНДАРЬ,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент;

ИРИНА ВИКТОРОВНА ФАДЕЕВА,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Василенко Г.Н.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется одна из разновидностей юридической ответственности — административная ответственность юридических лиц в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Рассмотрены различные подходы к определению понятия административная ответственность. Отдельное внимание уделено таким спорным категориям, как вина юридического лица и понятие юридического лица применительно к административно-деликтным правоотношениям.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание, субъекты права, юридические лица, вина.

Annotation. The article is devoted to the analysis of one of the types of legal liability — administrative liability of legal entities under with the Code of the Russian Federation of administrative offences. Different approaches to determination of the definition of administrative offence is considered. The special attention is given to such controversial categories as guilt of the legal entity and the definition of the legal entity in connection with the administrative-delictual relationships.

Keywords: administrative liability, administrative offence, administrative punishment, subject of law, legal entities, guilt.

Практически со времен появления и становления государственных институтов власти проблемам юридической ответственности уделялось и уделяется особое внимание. Не стали менее актуальными эти вопросы и в современных условиях, а на фоне сегодняшних кризисных явлений они еще более обострились.

Основаниями привлечения к юридической ответственности, в том числе и к административной, могут служить лишь поступки субъектов права.

Профессор А.П. Алехин, например, классифицировал субъектов административного права как физических и юридических лиц. Данная классификация является в своей основе цивилистической. Профессор Д.Н. Бахрах проводил классификацию субъектов административного права по критерию внутренней их структуры на коллективные и индивидуальные субъекты. Данную классификацию с трудом можно назвать публично-правовой, но все же она ближе к административному праву, чем первая¹.

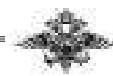
Административная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности² и наступает за совершение административного правонарушения.

Глава 2 КоАП РФ, к сожалению, не содержит определение понятия «административная ответственность». В науке административного права институт административной ответственности определяется далеко не однозначно. В этой связи не случайно И.В. Максимов отмечает, что административная ответственность в научном плане — достаточно сложное, многомерное и полифункциональное понятие³.

¹ Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2010. С. 22.

² Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. С. 17.

³ Максимов И.В. Концепции позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право. 2006. № 8. С. 29.



Административная ответственность определяется как особый вид юридической ответственности, которая является составной частью административного принуждения и обладает всеми его качествами⁴.

А.Б. Агапов пишет о том, что административная ответственность представляет собой меры принудительного воздействия, применяемые к (физическому, юридическому) лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие имущественные (неимущественные) права нарушителя либо устанавливающие его дополнительные обязанности⁵.

Представляется интересным, хотя и достаточно спорным, определение административной ответственности, которое предлагает А.Б. Панов: «Административная ответственность, являясь самостоятельным видом юридической ответственности и видом государственного принуждения, представляет собой в реализуемой законом об административных правонарушениях процессуальной форме такое правовое состояние физического и юридического лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного и организационного характера в результате осуждения совершенного им правонарушения»⁶.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что административная ответственность является мерой административного принуждения и реализуется в административно-процессуальном порядке путем применения санкций, предусмотренных нормами Особенной части КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Как показывает практика, в вопросах привлечения к административной ответственности существует много проблем, и это, несмотря на достаточно большой объем нормативной правовой базы, научно-методического материала, которые связаны, прежде всего, со следующим:

- ◆ на сегодняшний день отсутствует Административно-процессуальный кодекс, который бы детализировал и четко прописал весь административно-процессуальный порядок действий широкого круга органов и лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- ◆ в Российской Федерации до настоящего времени отсутствуют административные суды;
- ◆ наличие большого числа органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об ад-

министративных правонарушений, также не способствует оперативным и слаженным действиям при применении мер административно-правового воздействия к правонарушителям, и в частности, к юридическим лицам⁷.

Достаточно динамичное развитие современных технологий факсимильной и электронной связи позволяет административным органам, зачастую злоупотребляя своими правами, направлять в адрес юридических лиц постановления о привлечении юридического лица к административной ответственности, которые были вынесены месяц или два тому назад (это при том, что срок на обжалование таких постановлений, по общему правилу, составляет десять дней), без уведомления юридического лица о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, и с другими грубыми нарушениями установленной процедуры привлечения к административной ответственности.

Институт административной ответственности юридических лиц получил новый мощный импульс в связи с переходом страны на новые методы управления в 1990-х гг. Это обусловило законодательное закрепление административной ответственности юридических лиц в ряде законодательных актов того периода. Однако, поскольку действовавшим тогда КоАП РСФСР вопросы административной ответственности юридических лиц не регламентировались, применение к ним мер административной ответственности не имело массового характера. И только после принятия и вступления в силу КоАП РФ институт административной ответственности юридических лиц получил полноценное развитие.

На федеральном уровне Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях является единым законодательным актом, регулирующим вопросы административной ответственности.

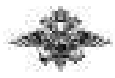
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях объединяет материальные, процессуальные и компетенционные нормы об административной ответственности, т.е., в отличие от уголов-

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 477.

⁵ Агапов А.Б. Административная ответственность. М., 2004. С. 18.

⁶ Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: Моногр. М., 2014. С.6.

⁷ Краснов А.С., Круглова Ю.Б. Административная ответственность: Учеб.-метод. комплекс: Сб. административно-процессуальных док. М., 2015. С. 3, 4.



ной и гражданско-правовой ответственности, законодатель осуществил смешанную, а не раздельную кодификацию материальных и процессуальных норм об административной ответственности⁸.

Раздел I Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях регулирует общие вопросы административной ответственности. В нем закреплены структура законодательства об административных правонарушениях, пространственные и временные пределы его действия, принципы административной ответственности, нормативно определены основные институты административно-деликтного законодательства — административное правонарушение и административное наказание, которые являются несущими конструкциями данного законодательства, определяют содержание административной ответственности. Следует отметить, что законодатель существенно новеллировал их понятие. Прежде всего, по новому сформулировано понятие административного правонарушения (ст. 2.1 КоАП РФ). Действующий КоАП РФ отказался от прежней терминологии обозначения административного наказания — «проступок», заменив его «административным правонарушением». В отличие от КоАП РСФСР 1984 г., КоАП РФ признает административным правонарушением не только противоправные деяния физических, но и юридических лиц. Такая новелла обусловлена тем, что с переходом на рыночную систему хозяйствования в стране стало создаваться большое количество юридических лиц с различной организационно-правовой формой. В свою очередь, это повлекло за собой рост правонарушений, совершаемых этими лицами. В частности, к таким правонарушениям можно отнести: нарушения в промышленности, строительстве; нарушения земельного, водного, лесного законодательства; нарушения в области охраны собственности; экологические правонарушения; нарушения в сфере таможенного, налогового, антимонопольного законодательства; незаконное осуществление банковской деятельности; валютные правонарушения и т.д. Предприятия, учреждения организации, наряду с иными лицами, обязаны соблюдать установленные правила в публично-правовой сфере. Их нарушение влечет административную ответственность юридических лиц, несмотря на то, что каждое из вышеназванных правонарушений имеет свои особенности. Все они относятся к административным, поскольку административная ответственность юридических лиц распространяется на

любые нарушения правовых норм (независимо от их отраслевой принадлежности), для которых характерен или доминирует административно-правовой метод правового регулирования.

Вопрос об административной ответственности юридических лиц в науке административного права является одним из наиболее обсуждаемых. Особо остро развивается спор относительно таких юридических категорий, как вина юридического лица и понятие юридического лица применительно к административно-деликтным правоотношениям⁹.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривая ответственность этих субъектов, не содержит нормативного определения юридического лица, оно заимствовано из отрасли гражданского права. Таким, согласно Гражданскому кодексу РФ, признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс (ст. 48 ГК РФ). Статья 2.10 КоАП РФ устанавливает правило, в соответствии с которым юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, если это предусмотрено в статьях Особенной части КоАП РФ или в законах субъектов РФ об административных правонарушениях. Статья 2.10 КоАП РФ дополнена ч. 9, в соответствии с которой в случае совершения административного правонарушения единоличным исполнительным органом юридического лица, имеющим статус юридического лица, административное наказание назначается ему в пределах санкции, предусмотренной для юридических лиц.

Нормы КоАП не всегда указывают лицо, в отношении которого они могут быть применены, что вызывает затруднения у правоприменителей. В таких случаях следует руководствоваться правилом ч. 2 ст. 2.10 КоАП РФ: если в статьях разд. I, III, IV, V Ко-

⁸ Административное право России: Курс лекций. В 2 ч. Ч. 1 / Под ред. С.А. Старостина. М., 2010. С. 376, 377.

⁹ Щербакова М.А. Понятие юридического лица в административно-деликтных правоотношениях // Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы развития: Мат. секции административного права V Междунар. науч.-практ. конф. «Кутафинские чтения»: Сб. докл. М., 2014. С. 209.



декса не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому или только к юридическому лицу, данные нормы в равной степени действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

Части 3—6 комментируемой статьи устанавливают преемственность административной ответственности юридических лиц в случаях их реформирования (слияния, присоединения, разделения и других форм преобразования юридического лица, понятие которых дается в ст. 57, 58 ГК РФ). Закон закрепляет общее правило, в соответствии с которым административной ответственности подлежит юридическое лицо, являющееся правопреемником реформированного юридического лица. При этом административная ответственность в этих случаях наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации. Положения ч. 3—6 комментируемой статьи должны также учитываться при применении административных наказаний, назначенных юридическому лицу за совершение административного правонарушения до завершения реорганизации юридического лица. При этом речь идет об административных наказаниях, которые в соответствии со ст. 3.2 КоАП РФ могут применяться к юридическим лицам¹⁰.

Необходимость назначения административных наказаний юридическим лицам связана, прежде всего, с допускаемыми в их работе нарушениями в предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности. Вопросу определения вины юридических лиц при привлечении к административной ответственности посвящено большое количество научных публикаций. По общему правилу основанием для наступления административной ответственности служит совершение административного правонарушения — виновного и противоправного деяния. Если противоправность является формальным признаком, не вызывающим затруднений для идентификации, то проблема вины, определения виновности неодушевленного субъекта, представляет определенную сложность.

В теории административного права вина юридического лица понимается неоднозначно. Дискуссионность такой правовой категории, как ответственность юридического лица следует из сущности юридиче-

ского лица как правовой фикции, что проявляется, в частности, в отсутствии у него сознания и психического отношения к совершаемым им деяниям. Следовательно, является невозможным использование в отношении юридического лица классического понимания вины. Так, В.Д. Сорокин в своем труде «Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», выступая категорически против привлечения к административной ответственности юридических лиц, предлагал в качестве выхода из создавшегося положения введение «финансовой ответственности юридических лиц за причинение ими ущерба в результате совершения административных правонарушений»¹¹.

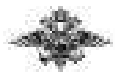
В связи с этим трудно не согласиться с выводами современных исследователей о том, что на сегодняшний день в юридической науке нет единого подхода к пониманию вины юридического лица, и, следовательно, одним из существенных вопросов современного права является разработка единой концепции вины юридического лица.

Что касается действующего административного законодательства, то вопрос о привлечении юридических лиц решен, и они выступают субъектами административной ответственности, наравне с физическими лицами. В п. 2 ст. 2.1 КоАП РФ понятие «вина юридического лица» раскрывается следующим образом: «Юридическое лицо признается виновным, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

КоАП РФ устанавливает вину как обязательное условие для привлечения юридического лица к административной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина, при этом лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: новации 2009—2011 гг.: Науч.-практ. ком. к настоящему изданию КоАП РФ заслуженного деятеля науки РФ, докт. юрид. наук, проф. А.П. Шергина. М., 2011. С. 16, 17.

¹¹ Сорокин В.Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Избранные труды. СПб., 2005. С. 1026.



доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Здесь отметим, что виновность юридического лица должна быть доказана органами власти, инициировавшими привлечение юридического лица к административной ответственности, поскольку ч. 3 ст. 1.5 четко установлено, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Недоказанность виновности юридического лица в совершении административного правонарушения является самостоятельным основанием для отказа в привлечении к административной ответственности или обжалования постановления о привлечении юридического лица к административной ответственности в вышестоящие инстанции.

Необходимо отметить, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, так же, как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает юридическое лицо от административной ответственности за данное правонарушение.

Как видно из формулировки определения понятия вины юридического лица, она не связана с субъективным отношением его руководителей и сотрудников к совершенным правонарушениям и их последствиям, что характерно для классических форм вины, применяемых в отношении физических лиц.

Согласно существующей дефиниции вины юридических лиц, вина юридического лица, согласно КоАП РФ, наступает в двух случаях, если:

- ◆ у юридического лица не имелось возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых установлена административная ответственность;
- ◆ юридическое лицо имело возможность для соблюдения указанных правил и норм и приняло все зависящие от него меры для их соблюдения, но этих мер оказалось недостаточно.

Наличие возможности или невозможности соблюдения упомянутых правил и норм, полнота принятых мер должны определяться лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении на основании объективных обстоятельств и допустимых доказательств. Согласно ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основа-

нии которых орган, в производстве которого находится дело, устанавливает наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются, в том числе, и протоколом об административном правонарушении.

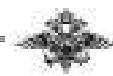
Важно отметить, что законодательство об административной ответственности юридических лиц содержит некоторые исключения, когда возможна ответственность без вины. В КоАП РФ содержатся такие случаи. Это, прежде всего, указанные в ст. 2.10 ситуации административной ответственности юридических лиц при реорганизации (слиянии, преобразовании, разделении, присоединении). Все эти случаи связаны с прекращением деятельности правонарушителя и появлением у него одного или нескольких правопреемников, которые самостоятельно несут административно-правовую ответственность только за собственные деяния¹².

Таким образом, теоретическая неопределенность и законодательная несогласованность в определении вины юридического лица на сегодняшний день создают достаточно много сложностей в административно-юрисдикционной деятельности по привлечению юридического лица к административной ответственности. Это подтверждается и противоречивой практикой судов арбитражной системы¹³.

Как уже известно, институт административной ответственности юридических лиц не только полностью признан Кодексом РФ об административных правонарушениях, но и продолжает динамично развиваться. Согласно ст. 2.10 КоАП РФ юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, указанных в статьях разд. II (Особенной части) этого Кодекса или законов субъектов РФ об административных правонарушениях. В самом КоАП РФ содержится более 200 юридических составов, субъектом которых является юридическое лицо.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2010 г. № 1620-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Райффайзенбанк» на нарушение конституционных прав и свобод ч. 4 и 7 ст. 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

¹³ Сборник разъяснений Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам применения законодательства о юридических лицах. М., 2015.



Достаточно велики санкции, предусматриваемые в отношении юридических лиц.

Помимо штрафных санкций за ряд правонарушений юридических лиц в качестве дополнительного административного наказания предусмотрена конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Наказание в виде административного приостановления деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица может быть назначено судьей районного суда лишь в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания, что должно быть мотивировано в постановлении по делу об административном правонарушении (абз. 2 ч. 1 ст. 3.12, п. 6 ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ).

Определяя срок административного приостановления деятельности, необходимо иметь в виду, что он не может превышать 90 суток, включая срок временного запрета деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, если такая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении применялась (ч. 2 ст. 3.12, ч. 5 ст. 29.6 КоАП РФ).

Законами субъектов РФ в дополнение к КоАП РФ также установлено значительное число административных правонарушений юридических лиц, связанных с несоблюдением ими правил и норм, предусмотренных нормативными правовыми актами этих субъектов.

В ст. 2.10 КоАП РФ определены основные положения, связанные с привлечением юридических лиц к административной ответственности.

По общему правилу основанием для наступления административной ответственности служит совершение административного правонарушения.

Что же касается правовых оснований привлечения юридического лица к административной ответственности, то хотелось бы обратить внимание не только на законность самого нормативного правового акта, устанавливающего определенные правила поведения и ответственность за их нарушение, но и на полномочия должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, а также должностного лица или органа, рассмотревшего дело о привлечении к административной ответственности.

К сожалению, нередки случаи, когда протоколы об административном правонарушении составляются должностными лицами, не имеющими на то соответствующих полномочий, или дела о привлечении к административной ответственности рассматриваются органами вне рамок их компетенции.

Литература

1. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. М., 2004.
2. Административное право России: Курс лекций. В 2 ч. Ч. 1 / Под ред. С.А. Старостина. М., 2010.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2000.
4. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж, 1976.
5. Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2010.
6. Иншин Н.Н. Некоторые аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности. URL://http://www.juristmoscow.ru/adv_rek/2263/
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: новации 2009—2011 гг.: Науч.-практ. ком. к настоящему изданию КоАП РФ заслуженного деятеля науки РФ, докт. юрид. наук, проф. А.П. Шергина. М., 2011.
8. Краснов А.С., Круглова Ю.Б. Административная ответственность: Учеб.-метод. комплекс: Сб. административно-процессуальных док. М., 2015.
9. Максимов И.В. Концепции позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право. 2006. № 8.
10. Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: Моногр. М., 2014.
11. Сорокин В.Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Избранные труды. СПб., 2005.
12. Щербакова М.А. Понятие юридического лица в административно-деликтных правоотношениях // Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы развития: Мат. секции административного права V Междунар. науч.-практ. конф. «Кутафинские чтения»: Сб. докл. М., 2014.
13. Определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2010 г. № 1620-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Райффайзенбанк» на нарушение консти-

туционных прав и свобод ч. 4 и 7 ст. 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

14. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 декабря 2013 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

15. Сборник разъяснений Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам применения законодательства о юридических лицах. М., 2015.

References

1. *Agapov A.B.* Administrative responsibility: Textbook. М., 2004.

2. Administrative law Russia: Lectures. At 2 pm. Part 1 / Ed. S.A. Starostin. М., 2010.

3. *Bachrach D.N.* Administrative law in Russia: Textbook. М., 2000.

4. *Galagan I.A.* Administrative responsibility of the USSR: the procedural regulation. Voronezh, 1976.

5. *Demin A.A.* Subjects of Administrative Law of the Russian Federation: Studies. allowance. М., 2010.

6. *Inshin N.N.* Some aspects of the involvement of legal persons to administrative responsibility. URL:// http://www.juristmoscow.ru/adv_rek/2263/

7. Russian Federation Code of Administrative Offences: innovation 2009—2011: scientific-practical. com. this edition of the Administrative Code of the Russian Federation Honored scientist of Russia, doctor. jurid. sciences, professor A.P. Shergina. М., 2011.

8. *Krasnov A.S., Kruglov Yu.B.* Administrative responsibility: Ucheb. method. complex. Collection of administrative and procedural documents. М., 2015.

9. *Maksimov I.V.* The concept of affirmative administrative responsibility in the theory and law // State and right. 2006. № 8.

10. *Panov A.B.* Administrative liability of legal persons: Monograph. М., 2014.

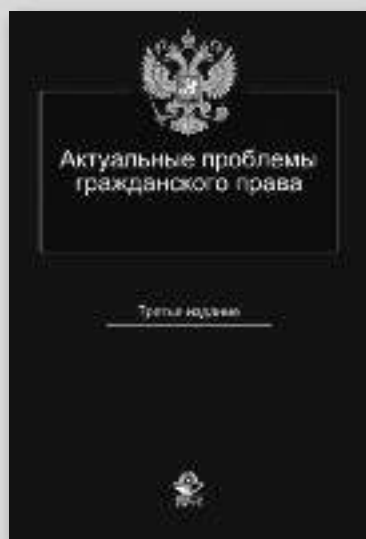
11. *Sorokin V.D.* Comment your favorite places of the Code of Administrative Violations // Selected Works. SPb., 2005.

12. *Shcherbakova M.A.* The concept of a legal person in the administrative and tort legal relations // Constitutionalism and the legal system in Russia: Results and prospects: Matt. administrative law section V Intern. scientific and practical. conf. «Kutafinskies reading»: Sat. rep. М., 2014.

13. Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation dated December 7, 2010 № 1620-about «to refuse to accept for consideration the complaint of the closed joint-stock company «Raiffeisenbank» the violation of constitutional rights and freedoms h. 4 and 7, art. 2.10 of the Code of Administrative Offences» // SPS Consultant.

14. Resolution of the Plenum of the Supreme Court dated 24 March 2005 № 5 (ed. December 19, 2013) «On some issues arising in courts in the application of the Code of Administrative Offences» // SPS Consultant.

15. Collection of explanations of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation on the implementation of legislation on legal persons. М., 2015.



Актуальные проблемы гражданского права: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Н.М. Коршунова, Ю.Н. Андреева, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

Рассмотрены институты гражданского права, имеющие неоднозначное толкование на практике. Освещены вопросы приобретательной давности, право собственности крестьянских фермерских хозяйств, проблемы ограничения права пользования жилыми помещениями собственников жилья, вопросы, касающиеся субсидиарной ответственности и ее видов.

Для студентов, преподавателей юридических вузов и факультетов, аспирантов (адъюнктов), курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля, юристов-практиков, а также для всех интересующихся спорными вопросами гражданского права.

МЕТОДЫ ПОДДЕРЖАНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОВД

РОМАН АЛЕКСАНДРОВИЧ БРУНЕР,

преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационно право

E-mail: rb1982@ Rambler.ru

Рецензент: кандидат юридических наук **Правкин И.В.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Определяются основные методы поддержания служебной дисциплины в ОВД, определяется их место и роль, в обеспечении законности и поддержании служебной дисциплины в ОВД.

Ключевые слова: законность, служебная дисциплина, убеждение, принуждение.

Annotation. The article defines the basic methods of maintaining of discipline in the police department, their place and role in ensuring the rule of law and the maintenance of discipline in the police department.

Keywords: legality, service discipline, persuasion, coercion.

Управление обществом, обеспечение общественной дисциплины и правопорядка осуществляется с помощью активных способов целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей; в качестве этих способов выступают и такие методы государственной и общественной деятельности, как убеждение и принуждение. Убеждение и принуждение как методы государственного управления — явления социальные, так как они находят свое проявление в содержании связей между участниками конкретных общественных отношений. Принуждение существует во всяком человеческом обществе и является необходимым элементом всякой социальной организации. В доклассовом обществе оно базировалось на авторитете старейшин, вождей племен и т.п., в классовом обществе — на власти государства. Следовательно, принуждение теснейшим образом связано с государственной властью и определяет качество этой власти¹.

Интересы охраны законности и правопорядка, поддержания государственной дисциплины требуют, чтобы органы государства обеспечивали проведение в жизнь государственной воли, применяя в случае необходимости к тем, кто не следует этой воле добровольно, и принудительные меры, допускаемые зако-

ном. Государственное принуждение применяется на базе убеждения, в строгих рамках законности².

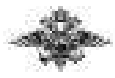
Государственное принуждение — это средство защиты интересов общества, вынужденная реакция на антиобщественные действия, принудительная деятельность, регулируемая правом. Кроме правового принуждения существует, например, педагогическое принуждение, психическое принуждение, физическое принуждение и его разновидность — дисциплина голода, семейное принуждение (главы семьи в отношении детей, иждивенцев); преступника в отношении жертвы, оккупантов в отношении населения оккупированной территории и т.п.³.

Необходимо различать принуждение как специфическую деятельность органов государственного управления и как один из методов управления. Первый из них применяется «в основном лишь к тем, кто не выполняет добровольно требования законодатель-

¹ Севрюгин В.Е. Проблемы административного права: Учеб. пособие. Тюмень, 1994. С. 89.

² Правкин И.В. Особенности становления современной правоохранительной системы в условиях реформирования российской государственности // Российский следователь. 2011. № 6. С. 38.

³ Севрюгин В.Е. Указ. соч. С. 90.



ства или законных органов государственного управления. Что же касается второго, т.е. принуждения как метода управления, воздействия на поведение людей или организаций, то его элементы имеются во всех случаях, где используется государственная власть»⁴.

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ (далее — ФЗ «О службе в ОВД») в ст. 47 определяет понятие служебной дисциплины как: соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, дисциплинарным уставом органов внутренних дел РФ, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав.

В целях обеспечения и укрепления служебной дисциплины руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и уполномоченным руководителем к сотруднику органов внутренних дел могут применяться меры поощрения и на него могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные ст. 48 и 50 ФЗ «О службе в ОВД».

Дисциплина (служебная, трудовая) — это атрибут любой социальной деятельности гражданина. По способу обеспечения дисциплина может рассматриваться как принудительная и добровольная. Служебная (трудовая) дисциплина в государственном органе — показатель нравственного здоровья в обществе, его сплоченности и организованности. По мнению ряда ученых, смена общественно-экономической формации в Российской Федерации и переход к обществу свободного предпринимательства приводят к существенному изменению содержания служебной дисциплины (трудовой) и мотивов ее укрепления⁶. Устраняется идеологическое воздействие на государственных служащих ОВД. При укреплении служебной дисциплины перестало говориться о преимуществах социалистического образа жизни, о приоритете социалистической собственности, о недопустимости эксплуатации человека человеком и т.п. Основным мотивом соблюдения служебной дисциплины для служащего ОВД становится страх потерять должность на службе в

ОВД, а с ней лишиться и всех привилегий, которые она устанавливает. Это обстоятельство не исключает других мотивов соблюдения служебной дисциплины служащим ОВД: нравственные критерии порядочности и добросовестного отношения к порученному делу, соблюдение сложившихся традиций, выполнение моральных норм субординации.

Сущность служебной дисциплины в ОВД состоит в том, что представитель работодателя (вышестоящий по должности чиновник) имеет право потребовать, а гражданский служащий обязан выполнять свои служебные функции, обусловленные действующим законодательством РФ, Присягой сотрудника ОВД РФ, дисциплинарным уставом ОВД РФ, контрактом, приказами и распоряжениями руководителей. В содержании служебной дисциплины возможно выделить две составляющие — объективную и субъективную стороны. Объективная сторона (не зависящая от воли и сознания субъектов служебного контракта) — это необходимый порядок, без которого невозможно функционирование ОВД. Этот порядок регулируется ФЗ «О службе в ОВД» и Трудовым кодексом РФ и является специфической частью правопорядка, приспособленной к условиям соответствующего государственного органа. Субъективную сторону служебной дисциплины составляют выполнение служебных обязанностей каждым сотрудником ОВД.

В соответствии со ст. 47 ФЗ «О службе в ОВД» методы обеспечения и поддержания служебной дисциплины делятся на два вида: поощрение и принуждение.

Методы поддержания служебной дисциплины в ОВД — это пути достижения целей управления, способы осуществления руководителями управленческой деятельности.

Содержание методов управления в ОВД «происходит» из сущности и назначения управления и непосредственно выражается только в действиях руководителей в связи с созданием, поддержанием и развитием условий успешной деятельности исполнителей.

В совокупности методы управления в органах внутренних дел образуют определенную систему, в которой можно выделить следующие основные методы:

- ♦ властной мотивации;

⁴ Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1990. С. 173.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁶ Трудовое право России / Под ред. А.С. Пашкова. СПб., 1993. С. 215—227.

- ◆ психологической мотивации;
- ◆ социальной мотивации.

Практически методы властной мотивации можно оценивать в качестве собственно упорядочивающих методов управления, позволяющих руководителям создавать, поддерживать и развивать устойчивые условия успешной деятельности организационных звеньев.

В зависимости от содержания среди этих методов можно выделить следующие основные разновидности:

- ◆ методы регламентов;
- ◆ методы распоряжений.

Сущность методов регламентов состоит в том, что для организационных звеньев устанавливаются обязательные для выполнения правила и нормы, определяющие их статус, содержание и порядок (форму) их служебной деятельности, как правило, в стандартных (типовых) ситуациях. Разрабатываются также показатели возможного расходования материально-технических, финансовых и иных ресурсов либо показатели необходимого состояния тех или иных элементов организационных звеньев.

Фиксируя содержательную сторону их деятельности, регламенты позволяют обеспечивать соответствие прав и ответственности, соблюдать временные характеристики взаимодействия, определять конкретные результаты, к которым должно привести выполнение обязанностей, вид и меру ответственности за их выполнение, использовать оптимальный порядок функционирования и т.д.

Методы регламентов позволяют руководителям определять временные и пространственные, количественные и качественные устойчивые соотношения различных условий в организационных звеньях, а также порядок их изменения.

Среди методов регламентов выделяются две основные разновидности: методы правовых регламентов и методы моральных регламентов.

Различие этих методов состоит в том, что руководители упорядочивают служебную деятельность исполнителей с помощью различных норм: в первом случае — правовых, а во втором — моральных.

Сущность методов распоряжений выражается в том, что руководители принимают и используют необходимые управленческие решения в случаях возникновения (возможного возникновения) в служебной деятельности организационных звеньев нестандарт-

ных (нетиповых) ситуаций, которые не соответствуют имеющимся регламентам, либо ими не предусмотрены.

Методы распоряжений позволяют руководителям вносить изменения (дополнения) во временные и пространственные, количественные и качественные соотношения тех или иных условий в организационных звеньях, а также в порядок их совершенствования и развития для обеспечения их устойчивости и стабильности в новых ситуациях.

Методы психологической мотивации являются универсальными методами оказания влияния на сознание и волю, поведение тех или иных исполнителей.

В зависимости от содержания среди этих методов можно выделить следующие основные разновидности:

- ◆ методы убеждения;
- ◆ методы принуждения.

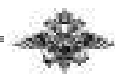
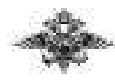
Убеждение, т.е. применение комплекса различных приемов побудительного обеспечения должного служебного поведения исполнителей, рассматривается в качестве главного метода деятельности руководителей.

Практически оно осуществляется в разнообразных формах воспитательной и разъяснительной деятельности, поощрения образцового поведения, показа лучших примеров действий. Оно реализуется также путем предупредительно-профилактических действий, информирования, призывов, пропаганды, внушения и т.д.

Убеждение способствует закреплению у исполнителей необходимых норм служебной деятельности, побуждает их соотносить свои действия с интересами органов безопасности (их организационных звеньев) в целом.

Принуждение, т.е. применение комплекса различных приемов принудительного обеспечения должного служебного поведения исполнителей, оценивается в качестве вспомогательного метода деятельности руководителей. Метод принуждения выражается в отрицательной оценке поведения сотрудника ОВД и применяется в виде соответствующего дисциплинарного взыскания (ст. 50 ФЗ «О службе в ОВД»).

Принуждение применяется в случаях недолжного поведения сотрудников, отклонения от требований, выраженных в соответствующих управленческих решениях. Практически оно реализуется путем использования различных принудительных мер моральной либо юридической ответственности.



При осуществлении принуждения в основном не учитываются мнения и желания сотрудников. Оно базируется на системе требований, предъявляемых к сотрудникам, которые выполняют в рамках предоставленных им прав определенные служебные обязанности.

Кроме того, государственное принуждение определяется как возможность государства обязать субъекта, помимо его воли и желания, совершить определенные действия⁷, предусмотренные законодательством, в том числе по соблюдению запретов.

Известно, что юридические запреты неразрывно связаны с юридической ответственностью, а это означает, что без наличия механизма привлечения к ответственности за нарушение запрета эффективность самого запрета снижается. Следовательно, юридическая ответственность сотрудников ОВД и механизм ее применения являются центральной составляющей метода принуждения.

В то же время, вопрос о соотношении понятий государственно-правового принуждения и юридической ответственности является дискуссионным.

Так, С.С. Алексеев подразделяет меры принуждения на две группы:

- ◆ юридические санкции;
- ◆ государственно-необходимые, профилактические и превентивные меры правового принуждения⁸.

Представляется верным, к юридической ответственности отнести именно юридические санкции, хотя ответственность не всегда и не обязательно предполагает санкции.

Например, Е.В. Черных различает понятия «ответственность» и «санкции» или «наказание», аргументируя это тем, что между ними может быть разрыв во времени: ответственность уже наступила, а санкции либо не последовали вообще, либо наступили гораздо позже⁹.

В.В. Лазарев и С.В. Липень считают, что «меры государственного принуждения применяются для восстановления нормального состояния правоотношений путем побуждения субъектов права к исполнению возложенных на них обязанностей. Юридическая ответственность же характеризуется определенными лишениями личного (организационного) или имущественного характера, которые виновный обязан претерпеть, т.е. понести определенное наказание»¹⁰.

Соглашаясь с позицией С.С. Алексеева¹¹ и подчеркивая то, что меры государственного принуждения шире юридической ответственности, следует сказать,

что государственно-необходимые, профилактические и превентивные меры правового принуждения, такие как досмотр багажа, личный досмотр, проверка документов, обыск, применительно к сотрудникам ОВД — принуждение сотрудника к немедленному прекращению нарушения служебной дисциплины посредством напоминания ему об обязанностях и служебном долге, либо отдания приказа о немедленном прекращении совершаемого нарушения, временное отстранение от исполнения должностных или специальных обязанностей, задержание, доставление и т.д.¹² принципиально по самому своему назначению отличаются от санкций, выступающих в качестве негативного последствия для данного лица в связи с его противоправным поведением.

Рассматривая метод принуждения как метод обеспечения служебной дисциплины в ОВД, необходимо обратить внимание на два аспекта: материальный и психологический.

Материальный аспект метода принуждения связан с лишениями сотрудника ОВД денежных средств, материальных благ. Данный вид принуждения применяется в случае несоблюдения сотрудником ОВД запретов на службе, за нарушение которых предусмотрены различные материальные взыскания (применение штрафа, как вида уголовного либо административного наказания, лишение премии либо уменьшение размера премии за нарушение дисциплинарных запретов и др.).

В свою очередь, психическое принуждение связано с внутренними переживаниями сотрудников и проявляется как совместно с применением физических либо материальных мер принуждения, так и отдельно от них, например, при наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде выговора, строгого выговора, предупреждении о неполном служебном соответствии и в других случаях.

По мнению В.В. Лазарева, психологическое принуждение также осуществляется через угрозы приме-

⁷ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 2000. С. 404, 405.

⁸ Алексеев С.С. Общая теория права. М., 2009. С. 193, 194.

⁹ Черных Е.В. Соотношение юридической ответственности и наказания // Вопросы теории государства и права: Межвуз. сб. ст. Саратов, 1983. С. 163.

¹⁰ Лазарев В.В., Липень С.В. Указ. соч. С. 403.

¹¹ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 193.

¹² Ковалев А.С. Меры дисциплинарного пресечения, применяемые к военнослужащим: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 61—64.



нения юридических мер воздействия в случае нарушения запрета и, тем самым, оказывает эффективное превентивное воздействие на сотрудников ОВД, предупреждая об ответственности¹³. С данной точкой зрения можно согласиться лишь в том случае, если угроза применения юридического наказания и других мер принуждения направлена в отношении конкретного сотрудника, уже нарушившего запрет, например, по причине неопытности либо по неосторожности, и не повлекшее последствий, связанных с обязательным применением к нему юридических наказаний.

Так, например, представляется верным относить к принуждению ситуацию, когда начальник, делая своему подчиненному военнослужащему замечание по поводу нарушения служебной дисциплины, либо нарушения правил ношения формы одежды, предупреждает, что в случае повторного совершения указанных нарушений он может привлечь его к дисциплинарной ответственности.

В свою очередь, повседневное, плановое разъяснение начальниками подчиненным сотрудникам возможных юридических последствий в случае нарушения ими запретов будет являться не принуждением к их соблюдению, а информированием о мерах принуждения, что по своему содержанию относится к другому методу обеспечения служебной дисциплины в ОВД — методу убеждения.

Значение метода принуждения в обеспечении реализации запретов бесспорно велико, однако несмотря на наличие в принуждении немалых управленческих достоинств таких как экономичность (для его осуществления не требуется значительных материальных затрат); универсальность (не требует индивидуального подхода к подчиненным); оперативность (в случае отказа выполнить требуемое действие можно в определенные сроки привлечь виновного к юридической ответственности), многие ученые указывают на негативное влияние данного метода и обосновывают первостепенность применения метода убеждения.

Так, Б.Г. Прошкин, изучавший воздействие метода принуждения на мотивацию работников, указал на недостатки метода принуждения, лежащие в основном в психологической и социальной сферах жизни людей. По его мнению, в результате неумеренного и длительного воздействия принуждения работники (служащие, военнослужащие) меняются в негативном направлении: развиваются их пассивность, неуверенность, подавленность, отказ от своего до-

стоинства, а также угодничество, эгоцентричность, хитрость, мелочность¹⁴.

Таковую же, по сути, позицию еще в начале XX в. высказывал П.М. Коркунов утверждая, что «вероятность соблюдения правила едва ли более увеличится при установлении принудительных к тому мер, нежели при общем распространении убеждения в разумности такого правила»¹⁵.

Аналогичный подход поддерживают и современные ученые в сфере общей теории права. Так, О.К. Бабаев отмечает, что принуждение, осуществляемое правовым государством, является вспомогательным, дополнительным методом управления обществом. Основным методом является метод убеждения, который представляет собой совокупность средств, приемов и способов воздействия на сознание человека в целях формирования у него мнения об осознанном и добровольном соблюдении и исполнении правовых предписаний¹⁶.

Убеждение как метод обеспечения запретов на службе в ОВД оказывает главным образом моральное, психологическое воздействие на конкретного сотрудника. Оно связано с воспитанием, разъяснением, повышением правосознания и правовой культуры, формированием убежденности в необходимости исполнения обязанностей и соблюдении запретов.

Метод убеждения предполагает и определенные рекомендации, публичные сообщения о негативных явлениях, связанных с нарушением запретов на службе в ОВД, и мерах, которые приняты для их устранения. Государство с помощью данного метода обеспечивает реализацию рассматриваемых запретов добровольно, без каких-либо отрицательных последствий для субъектов служебных отношений, имеющих статус сотрудника ОВД.

Таким образом, метод убеждения непосредственно связан с воспитанием сотрудников ОВД, включая и их информирование о возможных последствиях за нарушение запретов на службе в ОВД.

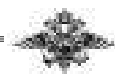
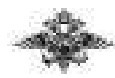
В вопросе обеспечения реализации запретов на службе в ОВД особое место принадлежит правовому

¹³ Лазарев В.В. Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982.

¹⁴ Прошкин Б.Г. Принуждение как метод трудовой мотивации // Управление персоналом. 2008. № 11. С. 42—47.

¹⁵ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1914. С. 98.

¹⁶ Бабаев О.К. Право и государственное принуждение. М., 2002. С. 207.



воспитанию, под которым необходимо понимать целеустремленное и систематическое влияние на сознание, чувства и психологию сотрудников с целью формирования у них устойчивых правовых представлений, убеждений и чувств, привития им высокой правовой культуры, навыков и привычек активного правомерного поведения.

Ориентируясь в правовом воспитании на формирование у сотрудников ОВД высокой правовой культуры, навыков и привычек правомерного поведения, связанного с соблюдением запретов, уполномоченные должностные лица ОВД организуют правовую пропаганду, повышают теоретическую и методическую подготовку сотрудников по правовым вопросам; мобилизуют служебные коллективы и общественность на активное участие в правовоспитательном процессе; обобщают и распространяют передовой опыт правового воспитания; осуществляют контроль за соблюдением законности и правопорядка, служебной дисциплины и дисциплинарной практики; организуют правовую защиту интересов сотрудников ОВД и членов их семей.

Воспитание сотрудников ОВД, среди прочих мер, также предполагает применение принуждения. Однако, в рамках метода убеждения принудительные меры используются только в качестве информационного материала в ходе, например, правового информирования.

Информирование о применении мер принуждения за нарушение запрета в отношении одного сотрудника, в данной ситуации, может служить превенцией¹⁷ для других, так как предупреждает их об ответственности.

Сотрудники ОВД, в большинстве случаев получая правовую информацию о запрещенных правилах поведения, одновременно получают и информацию об угрозе лишения определенных благ в случае их несоблюдения.

Проинформированный о запрете сотрудник ОВД стоит перед выбором единственно приемлемого для него варианта поведения — иногда вразрез со своими интересами воздержаться от совершения действий, за которые предусмотрены наказания, или, нарушив запрет, лишиться благ и понести наказание за совершенное правонарушение. На принятие решения во многом оказывают влияние волевые качества субъекта (волевая регуляция), которая формируется и крепнет в процессе воспитания.

В отличие от метода принуждения, позволяющего в управленческой деятельности достичь быстрого результата, метод убеждения не всегда так оперативен в условиях оперативно-служебных отношений. Однако, он более надежный и оправданный с точки зрения затраченных усилий, так как способствует развитию личности сотрудников, формируя в нем навыки и привычки действовать правомерно, не нарушая запретов.

Важнейшее значение для обеспечения реализации запретов на службе в ОВД имеет метод стимулирования.

В основе метода стимулирования лежит правовой стимул, под которым в теории права понимается правовое побуждение к законопослушному деянию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования¹⁸.

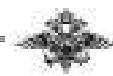
В условиях службы в ОВД правовой стимул является правовым средством, регулирующим конкретное служебное правоотношение, в котором на информационно-психологическом уровне заложена потенциальная возможность положительного воздействия на сознание сотрудника ОВД с целью вызвать у него побуждение к добросовестному исполнению служебных обязанностей, основанное на стремлении удовлетворить собственный интерес. Правовое средство может являться правовым стимулом лишь в том случае, если сотрудник четко осознает, что только неукоснительное следование предписаниям, заложенным в нормах права, обязательно повлечет за собой приобретение им значимого для него блага.

На наш взгляд, к наиболее общим признакам правовых стимулов исполнения служебных обязанностей можно отнести следующие:

♦ правовые стимулы имеют непосредственное отношение к созданию благоприятных условий для удовлетворения собственных интересов сотрудником, так как завершающим этапом процесса правового стимулирования является приобретение сотрудником значимого для него блага;

¹⁷ Превенция — понятие в теории уголовного права, означающее предупреждение совершения новых преступлений лицами, уже совершившими какие-либо преступления, что достигается путем применения к ним мер уголовного наказания, а также принудительных мер медицинского и воспитательного характера, условного осуждения, которые также связаны с усилением социального контроля над осужденными (Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2000. С. 470).

¹⁸ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 60.



- ◆ правовые стимулы создают правовой режим, расширяющий объем возможностей сотрудников по сравнению с другими гражданами либо адекватно компенсирующий их ограничение;

- ◆ правовые стимулы направлены на реализацию положительной правовой мотивации;

- ◆ следствием существования правовых стимулов является повышение качества исполнения служебных обязанностей, увеличение позитивной активности сотрудников в рамках повседневной деятельности;

- ◆ правовые стимулы упорядочивают служебные отношения.

Комплексное и систематическое использование в отношении сотрудников ОВД правовых стимулов образует метод стимулирования исполнения им служебных обязанностей, под которым следует понимать правотворческую и правоприменительную деятельность ОВД, направленную на создание и существование такого правового режима, при котором достижение государственно-значимых (общественно полезных) целей службы обеспечивается добросовестным исполнением конкретными сотрудниками ОВД своих обязанностей, основанным на достижении баланса удовлетворения как публичных, так и собственных интересов.

В связи с тем, что в условиях службы в ОВД правовые стимулы, сообщая сотрудникам о возможности удовлетворения их собственного интереса, побуждают к увеличению позитивной активности и проявлению разумной инициативы на службе; поэтому большее практическое значение метод стимулирования имеет, прежде всего, для обеспечения реализации обязанностей сотрудников как императивных предписаний активного содержания.

В то же время, реализация служебных обязанностей, таких как: обязанность каждого сотрудника удерживать других сотрудников от недостойных поступков, содействовать начальникам и старшим в поддержании порядка и дисциплины; обязанность начальников постоянно поддерживать служебную дисциплину и высокое морально-психологическое состояние личного состава; обязанность принимать меры по предупреждению преступлений и правонарушений и т.п., будет напрямую способствовать и соблюдению запретов на службе в ОВД, а исполнение обязанностей сотрудниками быть дисциплинированными, хранить государственную тайну, строго соблюдать Конституцию РФ и законы РФ, общепризнанные принципы и

нормы международного права и международные договоры РФ, беспрекословно выполнять приказы начальников, другие будет непосредственно обеспечивать реализацию запретов на службе в ОВД.

В отношении сотрудников ОВД применяются различные стимулы: льготы, компенсации, поощрения, продвижения по службе и другие. Указанные стимулы в совокупности создают на службе в ОВД режим наибольшего благоприятствования для достижения сотрудниками своих целей.

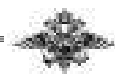
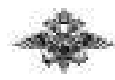
Все правовые стимулы, применяемые в методе стимулирования обеспечения реализации обязанностей и запретов на службе в ОВД, можно разбить на три категории: моральные (благодарность), материальные (процентная надбавка за выслугу лет к окладам денежного содержания) и комплексные правовые стимулы (включают как моральную, так и материальную составляющую) (например, денежная премия либо награждение ценным подарком).

Руководители подразделений ОВД в целях поддержания служебной дисциплины могут и должны использовать все вышеуказанные методы, при этом они обязаны сочетать методы убеждения и принуждения. Причем в каждой конкретной ситуации те или иные методы необходимо выбирать не только с учетом реализуемой цели (целей), но и личности конкретного сотрудника. Например, одному достаточно объяснить, другому нетрудно убедить, третьего целесообразно уговорить, а четвертому приходится приказывать, поскольку иного языка он не понимает, или же применять к нему соответствующие меры принуждения.

Таким образом, применение любого метода предполагает индивидуальный подход к каждому сотруднику. Опытные руководители стараются реже прибегать к принудительному давлению и почаще применять методы убеждения с учетом характера конкретного сотрудника, их знаний, квалификации и отношения к делу. Когда руководители влияют на исполнителей посредством убеждения, то результатом является не просто повиновение, а сознательные служебные действия.

Первенствующая роль убеждения в действиях руководителей должна предопределяться в основном принципиальным совпадением существенных интересов руководителей и сотрудников.

Служебную деятельность сотрудников ОВД всегда стимулирует совокупность качественно различных социальных факторов, их определенная система. «Внешняя ситуация» — основной компонент стимулиро-



вания — это предметно-вещественная среда, практика отношений, условия деятельности сотрудников.

Следует подчеркнуть, что не всякая ситуация активизирует служебную деятельность сотрудников, а только та, которая приводит их к внутреннему побуждению. Поэтому руководители ОВД должны создавать такие условия, чтобы сотрудники сами выбирали бы действия, но именно те, которые соответствуют целям руководителей.

Все вышеуказанные методы поддержания служебной дисциплины представляют качественный аспект управления в ОВД. Они имеют не только определенное теоретическое, но и большое практическое значение, во многом определяя эффективность деятельности ОВД.

Таким образом, в деятельности по поддержанию служебной дисциплины в ОВД необходимо отдавать приоритет методам стимулирования и убеждения. Использование метода стимулирования поможет создать условия привлекательности службы в ОВД, повысить ее престиж в обществе и авторитет профессии сотрудника ОВД. Концентрация на применение метода убеждения через начальников разных уровней путем правового информирования и использования других методов воспитания, несвязанных с принуждением, позволит повысить уровень правовой культуры сотрудников ОВД, сформировать у них навыки и привычки правомерного поведения. В свою очередь, применение метода принуждения как способа поддержания служебной дисциплины должно стать крайней мерой пресечения нарушения запрета либо наказания за его несоблюдение.

Литература

1. Конституция РФ // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 2009.
4. Бабаев О.К. Право и государственное принуждение. М., 2002.
5. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2000.
6. Ковалев А.С. Меры дисциплинарного пресечения, применяемые к военнослужащим: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
7. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1914.

8. Лазарев В.В. Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982.

9. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 2000.

10. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003.

11. Правкин И.В. Особенности становления современной правоохранительной системы в условиях реформирования российской государственности // Российский следователь. 2011. № 6.

12. Прошкин Б.Г. Принуждение как метод трудовой мотивации // Управление персоналом. 2008. № 11.

13. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права: Учеб. пособие. Тюмень, 1994.

14. Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1990.

15. Трудовое право России / Под ред. А.С. Пашкова. СПб., 1993.

References

1. The Constitution of the Russian Federation // SZ RF. 2009. № 4. Art. 445.
2. The Law of November 30, 2011 № 342-FZ «On service in bodies of internal affairs of the Russian Federation and the Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» // SZ RF. 2011. № 49 (ch. 1). Art. 7020.
3. Alekseev S.S. General Theory of Law. M., 2009.
4. Babaev O.K. Law and government coercion. M., 2002.
5. Big legal dictionary / Ed. A.Y. Sukharev, V.E. Krutskikh. M., 2000.
6. Kovalev A.S. Disciplinary punishment applicable to military: Diss. ... cand. jurid. sciences. M., 2008.
7. Korkunov N.M. Lectures on the general theory of law. SPb., 1914.
8. Lazarev V.V. Social and psychological aspects of the application of law. Kazan, 1982.
9. Lazarev V.V., Lipen S.V. Theory of state and law. M., 2000.
10. Malko A.V. Incentives and restrictions in the law. M., 2003.
11. Pravkin I.V. Features of formation of modern law enforcement system in the conditions of reforming of the Russian statehood // Russian investigator. 2011. № 6.
12. Proshkin B.G. Coercion as a method of motivation // Personnel Management. 2008. № 11.
13. Sevryugin V.E. Problems of administrative law: A Handbook. allowance. Tyumen, 1994.
14. The Soviet administrative law: Textbook / Ed. P.T. Vasilenkova. M., 1990.
15. Labour law in Russia / Ed. A.S. Pashkov. SPb., 1993.

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ

ГЛЕБ НИКОЛАЕВИЧ ВАСИЛЕНКО,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право
E-mail: svava1945@gmail.com

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент **Бондарь Е.О.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проводится исследование принципов административно-правового института декларирования.

Ключевые слова: декларирование, принципы, законность, административное право, институт.

Annotation. The article investigates the principles of administrative and legal institution declaration.

Keywords: declaration, principles, legality, administrative law, the institute.

Целью развития системного административно-правового регулирования является повышение эффективности функционирования государственного администрирования. Это обеспечивается, в том числе, способностью административных структур быстро и своевременно адаптироваться к изменениям в социально-политическом и экономическом развитии, к переменам в структуре и методах самой системы управления.

Административно-правовые институты и административные институты (государственные управленческие структуры) — это единая система. Институциональный подход к исследованию государственного управления позволяет преодолеть формализм традиционной науки административного права, избавиться от догматических представлений о сферах общественной жизни как об исключительных объектах административно-правового регулирования.

Гармонично объединяя в себе востребованные сегодня качества большинства административно-правовых институтов, декларирование становится одним из наиболее оптимальных и эффективных механизмов регулирования взаимоотношений между государством и обществом в самых различных сферах.

В современной административно-правовой науке понятие декларирования в институциональном аспекте не рассматривается. Основные научные разработки в этой области отношений проводятся применительно к таможенному и налоговому законодательству. За пределами этих двух традиционных направлений научно-

го поиска остается огромный массив профильных административно-правовых норм, объединенных общими истоками и закономерностями правового регулирования в рамках комплексного административно-правового института декларирования.

К «нетрадиционным», однако, нормативно определенным видам декларирования следует относить: декларирование пожарной безопасности; декларирование соответствия качества продукции (молочной продукции, соковой продукции, табачной продукции, продукции в области генно-инженерной деятельности, масложировой продукции, пестицидов и агрохимикатов), оказываемых услуг (услуг связи, на железнодорожном транспорте), техники (транспортных средств, космической техники); декларирование розничной продажи алкогольной продукции; декларирование промышленной безопасности; декларирование безопасности гидротехнических сооружений; лесное декларирование; энергетическое декларирование (декларирование энергопотребления); декларирование объема производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; проектное декларирование; антикоррупционное декларирование.

В связи с отсутствием научно-обоснованного определения административно-правового декларирования, предлагаем понимать под этим правовым явлением совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в



связи с уведомлением в нормативно установленном порядке физическими и юридическими лицами, их представителями, уполномоченных органов государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) третьих лиц, о соответствии принадлежащих им денежных средств, вещей, иных материальных объектов или производимых ими товаров, работ или оказываемых услуг, нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям, в целях осуществления внутрихозяйственного и государственного контроля (надзора) в определенных административным законодательством сферах деятельности.

Основой административно-правового декларирования являются принципы, подтверждающие предположение о единой природе происхождения и общих закономерностях функционирования различных видов декларирования.

Среди основных принципов административно-правового декларирования выделим следующие: законность; оперативность; публичность; необходимость, достаточность и достоверность декларируемых сведений; презумпция добросовестности декларанта; целесообразность; единство формы и структуры деклараций; индивидуальность; солидарная ответственность декларантов и декларационных органов; стимулирующий характер декларирования.

Законность — один из главнейших принципов в сфере организации исполнительной власти и деятельности органов государственного управления в сфере декларирования. Функционирование системы органов исполнительной власти в интересах декларирования должно базироваться на нормах права и преследовать цели обеспечения реализации профильного законодательства. При этом приоритет государственной защиты прав декларантов является одним из главных проявлений принципа законности в рассматриваемой сфере.

Кроме того, принцип законности нельзя рассматривать лишь с позиций соблюдения административно-правовых декларационных норм. Смысл принципа законности отражается в его самодостаточности, замкнутости на самого себя. Формулировка — «законность — это соблюдение закона» не отражает всей полноты указанных характеристик. Очевидно, правильное понятие законности, и не только относительно декларирования, раскрывать через следующую смысловую конструкцию: «законность — это соблюдение закона, а в случае нарушения закона, привлече-

ние виновных лиц к ответственности в соответствии с законом». Таким образом, достигается однозначное понимание единства охранительного и регулятивного начал принципа законности.

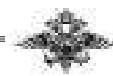
В рамках административно-правового декларирования задействованы как регулятивные, так и охранительные механизмы правового регулирования, находящие свое отражение в многочисленных нормативных правовых актах всех уровней системы источников административного права, в том числе кодифицированных.

Оперативность декларирования заключается в нормативном закреплении разумных сроков осуществления декларационных действий и прохождения декларационных процедур. Критерии определения такой разумности должны вырабатываться в процессе правоприменительной практики, а также исходя из анализа соответствующих обращений в органы исполнительной власти заинтересованных участников декларационных процедур. Сокращение сроков позволяет экономить трудовые ресурсы и снижать расходы на организацию и функционирование системы административно-правового декларирования. В современных условиях развития информационных технологий совершенствование декларационных процедур в части их упрощения происходит путем использования ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также внедрения на государственном уровне систем электронного документооборота и программ электронного декларирования.

Публичность административно-правового декларирования следует рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, публичность проявляется через открытость предоставляемых в рамках декларирования сведений для целей последующего контроля. Однако, здесь необходимо учитывать, что объем публичности может быть ограничен нормами специальных административно-правовых режимов, таких как, например, режим государственной или иной охраняемой законом тайны.

С другой стороны, публичность следует рассматривать как проявление открытости сведений о механизме декларирования, административно-правовом статусе декларантов (их представителей), декларационных органов и их должностных лиц и т.д.

Несмотря на упомянутые ограничения, в целом публичность является одним из ключевых принципов административно-правового декларирования.



Механизмы ее реализации закладывают основы всемирно признанных стандартов открытости административных процедур. Публичность делает доступными и понятными декларационные действия должностных лиц уполномоченных органов исполнительной власти, а также создает базу для общественной оценки и контроля их деятельности, определения эффективности и целесообразности применения механизмов декларирования в той или иной сфере общественной жизни.

Необходимость, достаточность и достоверность декларируемых сведений представляет собой триединый принцип административно-правового декларирования. Его значение сложно переоценить. Цель любой административной процедуры, в том числе декларационной, сводится, в конечном итоге, к достижению определенного юридического результата. Все участники декларационного процесса, как уже упоминалось выше, заинтересованы в его оперативности. Однако, скорость прохождения процедуры не должна влиять на ее качество. В этой связи к содержанию всех деклараций предъявляются нормативно определенные, жесткие требования. Основу содержания декларации составляют декларационные сведения, которые должны обладать тремя указанными выше свойствами. Необходимые и достаточные декларационные сведения отражают объем информации, необходимой декларационным органам для организации и успешного функционирования того или иного вида административно-правового декларирования. Достоверность декларационных сведений является независимым от разновидности рассматриваемых административных процедур свойством. При этом следует учитывать, что необходимость и достаточность декларационных сведений определены нормативно, а достоверность устанавливается декларационными органами в процессе правоприменительной деятельности.

Раскрывая содержание презумпции добросовестности декларанта, следует отметить, что качественная новизна административно-декларационных правоотношений объясняется одной из их ключевых особенностей — при декларировании декларант изначально воспринимается органом государственной власти (декларационным органом) как действующий добросовестно и подлежит защите с использованием всех механизмов, предусмотренных действующим законодательством, если только контролирующим органом не доказана его недобросовестность.

Презумпция добросовестности, изначально нашедшая отражение в налоговом законодательстве, на сегодняшний день, распространила свое влияние далеко за пределы налогового декларирования, и находит отражение в таможенном декларировании, декларировании пожарной безопасности, декларировании соответствия, декларировании розничной продажи алкогольной продукции, энергетическом декларировании, лесном декларировании, антикоррупционном декларировании и др.

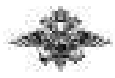
Целесообразность административно-правового декларирования основывается на современных потребностях общества и государства во взаимном доверии, в расширении возможностей общественного контроля, снижении бюрократического влияния на хозяйственную деятельность, повышении заинтересованности граждан, должностных лиц, предпринимателей в инициативном улучшении качества жизни, качества государственного управления, в стремлении избавиться от затратных и зачастую малоэффективных механизмов государственного контроля.

Безусловно, во многих сферах жизни общества государственное воздействие необходимо в интересах общего блага и национальной безопасности, однако, демократические, конституционные основы российской государства предопределили необходимость развития таких правовых институтов, как декларирование, с помощью которых развивается правосознание субъектов профильных правоотношений в самых разнообразных сферах общественной жизни.

Принцип единства формы и структуры деклараций реализуется через административно-правовую регламентацию единых требований, предъявляемых к различным декларациям в той или иной сфере применения механизмов декларирования. Так, сведения о доходах (расходах), ежегодно предоставляемых государственными служащими, едины по форме и структуре безотносительно ведомственной принадлежности их составителей.

Единство формы и структуры деклараций позволяет обеспечить единый подход к обработке сведений, содержащихся в них, и как следствие — сократить сроки реализации механизма административно-правового декларирования.

Индивидуальность декларирования подчеркивает административно-правовую природу рассматриваемого явления, так как реализация декларирования — это процесс рассмотрения индивидуально-конкретных



дел уполномоченным органом государственной власти (должностным лицом) в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности через реализацию соответствующих властных полномочий, что, в свою очередь, безусловно, является предметом регулирования отрасли административного права. Индивидуальный характер носят и правоприменительные акты, принимаемые в рамках административно-правового декларирования.

Солидарная ответственность декларантов и декларационных органов является необходимым условием успешного функционирования административно-правового декларирования. Охранительные механизмы декларирования содержатся в законодательстве Российской Федерации об административных правонарушениях, имеют двусторонний характер и основываются на обоюдной административной ответственности декларантов и декларационных органов (их должностных лиц).

Стимулирующий характер декларирования проявляется, в первую очередь, в экономическом эффекте от его применения. С одной стороны, затраты государства на получение декларируемых сведений вне

реализации декларационных процедур, носящих инициативный характер, сложно подсчитать, однако, очевидно, что они колоссальны.

С другой стороны, на лицо профилактический эффект административно-правового декларирования, способствующий достижению главной цели юридической ответственности — предупреждению совершения правонарушений, устранению причин и условий их совершения. Наиболее очевидно он проявляется в рамках административно-правового субинститута антикоррупционного декларирования.

В заключении отметим, что развитие административно-правового института декларирования обусловлено существующими закономерностями, принципами государственного управления, создающими основу для функционирования механизма административно-правового декларирования, представляющего собой совокупность правовых средств, а также процессов и состояний, которые наступают в волевых общественных отношениях в области государственного управления в результате воздействия на них административно-правовых норм института декларирования.

УДК 342.951
ББК 67.401.041

ПРОБЛЕМЫ ДОКАЗЫВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ С ПОМОЩЬЮ ПРИБОРОВ, РАБОТАЮЩИХ В АВТОМАТИЧЕСКОМ РЕЖИМЕ

ВАДИМ ВЛАДИМИРОВИЧ ВДОВИЧЕНКО,

адъюнкт ФПНПиНК Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

E-mail: vdovichenkovv00257@mail.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук Бочаров С.Н.

Рецензент: доктор юридических наук Сойников С.А.

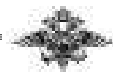
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются некоторые проблемы применения закрепленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях норм об автоматической фиксации нарушений в сфере дорожного движения. Анализируются вопросы, связанные с изъяном законодательства (процессуально и материально-правового характера) а также организационно-технические проблемы.

Ключевые слова: презумпция невиновности, средства автоматической фиксации, правила дорожного движения, центр автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения.

Annotation. This article discusses some of the problems set forth in the application of the Code of Administrative Offences of the rules on automatic commit violations in the field of traffic. Analyzed issues related to the flawed legislation (procedural and substantive nature) as well as organizational and technical.

Keywords: presumption of innocence, the means of automatic locking, rules of the road, the center of the automated fixing of administrative violations in the field of traffic.



В соответствии с ФЗ от 24 мая 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ (далее — КоАП РФ), с 1 июля 2008 г. (п. 49 ст. 1) предусмотрена фиксация административных правонарушений в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

С учетом данной новеллы, ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ², предусматривающая, что *лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность*, перестала распространяться на административные правонарушения, предусмотренные гл. 12 Кодекса, и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, если они зафиксированы указанным способом.

Кроме того, нормами ст. 2.6.1 КоАП РФ наличие этой же гипотезы обусловило привлечение в качестве специального субъекта административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств.

Система фотовидеофиксации позволяет вести непрерывный визуальный мониторинг за улично-дорожной сетью, выявляя из транспортного потока автотранспортные средства, водители которых нарушают правила дорожного движения. Подобное достигается комплексной работой технических средств и программного обеспечения, формирующих необходимый объем информации, достаточный для документального оформления материалов об административном правонарушении.

В работе программного обеспечения происходит анализ следующих видеоизображений³: определение наличия в зоне контроля автотранспорта и пешеходов; определение государственных номерных знаков автотранспортных средств; фиксация скорости движения автотранспортных средств; контроль направления (траектории) движения автотранспортных средств; контроль пересечения дорожной разметки; определение и документирование фактов остановки (стоянки) автотранспортных средств; определение количества автотранспорта и пешеходов в зоне контроля.

Приведенные аналитические возможности использования указанной системы позволяют осуществлять непрерывный мониторинг состояния дорожного движения, выявлять и фиксировать следующие нарушения Правил дорожного движения (ПДД): превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ); нарушение правил движения через железнодорожные пути (ст. 12.10 КоАП РФ); нарушение правил движения по автомагистрали (ст. 12.11 КоАП РФ); проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика (ст. 12.12 КоАП РФ); нарушение правил проезда перекрестков (ст. 12.13 КоАП РФ); нарушение правил маневрирования (ст. 12.14 КоАП РФ); нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона (ст. 12.15 КоАП РФ); несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги (ст. 12.16 КоАП РФ); непредставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ст. 12.17 КоАП РФ); непредставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения (ст. 12.18 КоАП РФ); нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств (ст. 12.19 КоАП РФ); нарушение правил пользования внешними световыми приборами, звуковыми сигналами, аварийной сигнализацией или знаком аварийной остановки (ст. 12.20 КоАП РФ).

По мнению сотрудников органов внутренних дел, новая система видеофиксации нарушений способствует объективности в выявлении и наказании правонарушителей, позволяет снизить аварийность на дорогах⁴.

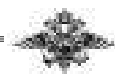
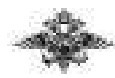
Согласно данным статистики в 2014 г. в России количество зарегистрированных дорожно-транспортных происшествий (ДТП) в сравнении с предыдущим годом сократилось на 2,1%, при этом число погибших в ДТП снизилось на 0,2%, а получивших ранения — на 2,6%.

¹ ФЗ от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // КонсультантПлюс.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 23 января 2015 г.) // КонсультантПлюс.

³ URL://http://www.invento.su/solutions/?article_ID=13

⁴ Опыт применения систем видеофиксации нарушений правил дорожного движения (на примере Республики Татарстан): Метод. рек. / Под ред. Р.Н. Минниханова. Казань, 2009.



Справедливости ради следует заметить, что добиться такого снижения удалось не сразу. Несмотря на принимаемые меры, включая использование средств фотовидеофиксации, в период с 2009 по 2012 гг. количество ДТП неуклонно возросло, численность погибших увеличилась на треть, а получивших ранения — почти наполовину.

В течение двух последних лет положение существенно улучшилось. Количество ДТП, число погибших и пострадавших в них сократилось относительно данных 2009 г. почти в два раза. Существенную роль в достижении подобных результатов сыграло использование вышеуказанных приборов, позволившее существенно повлиять на основной фактор дорожной аварийности — превышение установленного ограничения скорости движения.

Практика реализации положений КоАП РФ об автоматической фиксации нарушений ПДД свидетельствует, что в механизме их применения обозначился ряд проблем, требующих своего решения.

Программное обеспечение обрабатывает поступившую первичную информацию согласно заложенным алгоритмам, анализирует ее и, при совпадении с некоторыми условиями, выдает команду на фиксацию процесса фотовидеокамерой. При этом поступившие для последующего анализа данные не являются абсолютно точным отображением реальной ситуации, предполагают возможность ошибок как в самих измерениях, так и в их интерпретации программным обеспечением.

Наиболее часто допускаются ошибки:

1) при распознавании государственного регистрационного знака (ГРЗ), когда система правильно фиксирует только часть ГРЗ, произвольно дополняя остальные символы;

2) при определении места для комплексов фиксации нарушения правил стоянки, когда в городских условиях для определения местонахождения ТС используются приемники глобальной навигационной спутниковой системы (ГНСС);

3) при определении конкретного ТС, двигающегося с превышением допустимой скорости, когда в зоне контроля комплекса находится более одного ТС и фиксация нарушения производится в одном канале данных (радиолокатор), а фиксация изображения — в другом канале (видеокамера)⁵.

Подобные и иные технические погрешности в сочетании с организационными недостатками и юриди-

ческими изъянами негативно сказываются на юрисдикционной практике, влекут обоснованные жалобы на действия правоприменителей. В частности, отмечается возведение в абсолют сотрудниками ГИБДД и судами Примечания к ст. 1.5 КоАП РФ, возлагающего на привлекаемых к административной ответственности лиц обязанность доказывать свою невиновность в совершении правонарушения, задокументированного посредством автоматической фотовидеофиксации. Участие госорганов при этом сводится лишь к предоставлению технической документации и сертификата соответствия на используемую технику.

Ни один производитель средств автоматической фиксации не гарантирует отсутствие погрешностей измерения или ошибок их интерпретации, что обозначается в документации на комплексы доверительными интервалами, вероятностями неточностей, указаниями о материалах фиксации. Таким образом, привлекаемые к ответственности лица результативно обжалуют только те ошибки ГИБДД, которые сами могут проверить и доказать доступными им средствами.

Примером подобного может служить результат проверки Московской административной дорожной инспекции (МАДИ) и ГКУ «Администратор московского парковочного пространства» (АМПП), проведенной Генпрокуратурой России. Установлено, что в 2014 г. МАДИ удовлетворила более 1,8 тыс. претензий граждан в связи попытками привлечь их к ответственности на основании сведений системы автоматической фиксации при фактическом отсутствии события правонарушения, когда автомобили в действительности находились в разрешенной зоне парковки либо не по адресу, указанному в постановлении о назначении административного наказания. Причинами подобного явились ошибки: а) определения места нахождения транспортного средства спутниками GPS; б) настройки параметров времени в техническом средстве; в) задержка внесения сведений в базу АМПП.

Сохраняется проблема фальсификации материалов в носителях, подключенных к средствам автоматической фиксации. Указанные носители функционируют в не защищенном режиме, позволяющем бесконтрольно искажать либо уничтожать находящийся на них материал. В этом случае, например, изображение ТС будет реальное, а текстовая информация от автоматического комплекса — фальшивая.

⁵ URL://http://www.d-forum.ru/attachments...fotovideofiksacii.pdd.pdf



Пытаясь избежать наказания, нарушители искивают пробелы в действующем законодательстве, используя их в качестве препятствий для возбуждения дела об административном правонарушении.

Так, возможность регистрации транспортного средства на малолетнего ребенка согласно ст. 2.3 КоАП РФ, не позволяет привлечь его к административной ответственности в качестве собственника (владельца) ТС до достижения им 16-летнего возраста. Изменить подобную ситуацию могло бы распространение административной ответственности за деяния, совершенные опекаемыми детьми, не достигшими 16 лет, на их законных представителей.

Избежать нарушительно наказания позволяет также регистрация транспортных средств на родственников, не имеющих права управлять ими, так как сотрудники ГИБДД, привлекая такого собственника (владельца ТС) к ответственности за превышение установленной скорости движения, зафиксированное техникой в автоматическом режиме, обязаны одновременно с этим реагировать на совершение владельцем ТС правонарушения, предусмотренного ст. 12.7 КоАП РФ «*Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством*», с соблюдением всех процессуальных формальностей, не допускающих возможности объективного вменения на основании сведений, полученных посредством автоматической фотовидеофиксации.

Еще одним дискуссионным вопросом материально-правового характера, связанным с применением средств автоматической фиксации нарушений ПДД, является надлежащее информирование водителей автотранспортных средств о местах размещения этих устройств⁶.

Представители водительской общественности полагают, что камеры фотовидеофиксации и предупреждающие об их установке дорожные знаки помогут снизить не только аварийность на дорогах, но и коррумпированность правоохранительных органов. Одновременно с этим многие автовладельцы считают скрытую видеосъемку нарушением гражданских прав, другие, наоборот, находят установку предупреждающих дорожных знаков фактором, расхолаживающим водителей.

Так, в г. Орле решением городской администрации монтаж средств фотовидеофиксации сопровождался установкой соответствующих знаков лишь на некоторых перекрестках⁷, о чем население было изве-

щено средствами массовой информации. А в ответах на обращения граждан, возмущенных привлечением их к административной ответственности с помощью приборов автоматической фиксации нарушений, при отсутствии предупреждающих знаков (8.23 «Фотовидеофиксация»), использовался следующий аргумент. Поскольку отсутствие дорожных знаков и разметки не освобождает водителя от обязанности соблюдать скоростной режим, установленный ПДД РФ, то в населенных пунктах разрешено движение транспортных средств со скоростью не более 60 км/ч (п. 10.2 Правил).

Положительный опыт информирования водителей о наличии средств автоматической фиксации нарушений ПДД посредством установки дорожных знаков отмечен в скандинавских странах (Дании, Норвегии, Финляндии, Швеции), где большинство водителей одобряют широкое использование фоторадаров⁸.

В Германии предупреждающие знаки устанавливаются за 300—500 м до места расположения камеры видео фиксации. Однако, иногда для экономии — камера или радар после предупреждающего знака могут отсутствовать.

В Англии использование радаров регулируется законом о защите информации, исходя из которого, камеры должны находиться на видном месте, а их месторасположение должно обозначаться соответствующими знаками.

В Италии также был принят закон, предусматривающий, что на дорогах должны находиться знаки, предупреждающие водителей о приближении к участку, где ведется автоматическая фиксация скорости.

Учитывая, что за рубежом технические средства автоматической фотовидеофиксации (далее — ТСАФ) административных правонарушений (превышение установленного ограничения скорости движения, проезд на запрещающий сигнал светофора, несоблюдение дистанции) используются достаточно давно, опыт этих стран по привлечению к ответственности за данные правонарушения не только владельцев ТС, но и

⁶ Постановление Правительства РФ «О правилах дорожного движения» от 23 октября 1993 г. № 1090 // Гарант.

⁷ Постановление Администрации г. Орла от 30 мая 2014 г. № 2111/1 «Об установке дорожных знаков 1.8 «Светофорное регулирование» и 8.23 «Фотовидеофиксация» на перекрестках города Орла» // КонсультантПлюс.

⁸ Арнаутов Н.И. Практический опыт борьбы с правонарушениями в области обеспечения безопасности дорожного движения, применяемый подразделениями дорожной полиции Финляндии // Информационный бюллетень ДОБДД МВД России. 2009. № 45. С. 15.



лиц, находящихся в момент нарушения за рулем, был бы для нас не лишним⁹.

В Австрии, Бельгии, Великобритании, Греции, Дании, Италии, Испании, Ирландии, Португалии, Франции ответственность за рассматриваемые правонарушения несет владелец транспортного средства.

В Германии, Швеции, Финляндии, Венгрии при автоматической фиксации превышения ограничения скорости движения и проезда на запрещающий сигнал светофора наказывается только водитель.

В Нидерландах почти 90% всех нарушений ПДД подпадает под так называемый «закон Малдера (административные процедуры)», согласно которому владелец ТС несет ответственность лишь за небольшое превышение ограничения скорости. Однако, в случае превышения скорости более чем на 40 км/ч на автомагистралях и более чем на 30 км/ч на других дорогах, ответственность возлагается на водителя¹⁰. При этом владелец ТС либо сразу оплачивает штраф, а затем указывает водителя-нарушителя и оспаривает решение о штрафе в суде (Франция, Нидерланды), либо до оплаты штрафа доказывает в суде свою непричастность к нарушению, обязательно идентифицируя водителя-на-

рушителя (Дания, Италия, Словения). Отказ сообщить информацию о водителе признается правонарушением тогда, если владелец не докажет, что не знает и не мог знать водителя (Великобритания, Ирландия, Италия).

В первой группе стран для применения санкции обычно бывает достаточно снимка регистрационного номера автомобиля. В странах, где к ответственности может быть привлечен лишь водитель, требуется изображение его лица на снимках, сделанных фотовидеофиксаторами, или проведение специального расследования. В отдельных спорных случаях суд может назначить проведение антропометрической экспертизы¹¹.

Таким образом, отечественный и зарубежный опыт свидетельствуют, что нормативное закрепление и последующее правильное определение в рамках производства по делу об административном правонарушении предмета доказывания имеет большое значение для правоприменительной практики.

⁹ Применение технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений скоростного режима: Обзорная информация. Зарубежный опыт. Вып. 21. М., 2009.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

УДК 342.951
ББК 67.401.031.2

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОСНОВНЫХ УЧАСТНИКОВ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

ВАСИЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ВЛАСЕНКОВ,

*профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, профессор*

Научная специальность 12.00.01 — теория и история государства и права, история правовых и политических учений

E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор Бочаров С.Н.

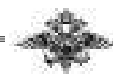
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается и характеризуется правовой статус основных участников производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: правовой статус, административное правонарушение, участник производства по делам об административных правонарушениях.

Annotation. The article deals with the legal status and is characterized by the main participants of proceedings on administrative offenses.

Keywords: legal status, administrative offense, a participant of proceedings on administrative offenses.



В соответствии с действующим законодательством об административных правонарушениях, производство по делам об административных правонарушениях осуществляется рядом его участников. Наиболее важные функции в производстве выполняют судьи (суды), органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП) административной юрисдикции. Если КоАП РСФСР предусматривал 43 органа, которые могли рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать по ним решения, то новым Кодексом установлено 78 субъектов административной юрисдикции. Помимо судов, это комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также органы системы исполнительной власти.

Профессор Б.В. Россинский отмечает, что подобное увеличение численности субъектов административной юрисдикции обусловлено в основном существенным возрастанием предусмотренных Кодексом статей административных правонарушений: особенной части КоАП РФ, многие из которых включают по несколько составов правонарушений.

Кроме того, законами субъектов РФ, в дополнение к органам административной юрисдикции, перечисленным в КоАП РФ, могут создаваться свои административные комиссии и иные коллегиальные органы регионального назначения.

Участниками производства также являются: лицо, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшие, законные представители физического лица, законные представители юридического лица, защитник и представитель, свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик, прокурор.

Анализ действующего законодательства в этой области позволяет выделить три аспекта:

- 1) увеличен круг участников производства по делам об административных правонарушениях;
- 2) расширены и конкретизированы многие их права;
- 3) эти права приведены в соответствие с положениями Конституции РФ.

Это, прежде всего, имеет прямое отношение к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении и потерпевшему. Как известно, участник производства по делу об административном правонарушении, в отно-

шении которого составляется протокол о правонарушении, принимаются меры процессуального обеспечения, и рассматривается дело, в ныне действующем законодательстве называется не нарушителем, как это было ранее, а лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. При этом имеются в виду не только физические, но и юридические лица.

Согласно Конституции РФ каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном Федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ст. 49 Конституции РФ).

Положения этой конституционной нормы в соответствии с общим принципом презумпции невиновности распространяются и на все правонарушения.

Так, согласно ч. II ст. 1.5 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Таким образом, законодательно, в производстве по делам об административных правонарушениях закреплен принцип презумпции невиновности.

Лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, признается такое лицо, в отношении которого в порядке, установленном ст. 28.1 Кодекса возбуждено дело об административном правонарушении. С момента возбуждения дела указанное лицо вправе знакомиться со всеми его материалами, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с Кодексом. Так, согласно ст. 25.10 КоАП лицу, не владеющему языком, на котором ведется производство, являющемуся немым или глухим, предоставляется переводчик или лицо, владеющее навыками сурдоперевода.

Указанные в ст. 25.1 Кодекса «иные процессуальные права» охватывают гарантируемые лицу права при составлении протокола об административном правонарушении и осуществлении мер обеспечения по делу. Законодательством установлено, что лицу (законному представителю юридического лица), в от-



ношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Эти лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к материалам дела.

Существенное значение для реализации гражданами, юридическими лицами права на защиту имеет норма (ч. 6 ст. 28.2 Кодекса), которая обязывает лиц, составивших протокол, гражданину (законному представителю юридического лица), привлекаемому к ответственности, а также потерпевшему вручить им под расписку копию протокола об административном правонарушении. В старом законодательстве (ст. 236 КоАП РСФСР) было сказано, что копия протокола вручается немедленно после его составления. К сожалению, ст. 28.2 КоАП РФ не регламентирует время вручения протокола.

Как справедливо отмечает профессор Д.Н. Бахрах, новое законодательство несколько сузило право на защиту гражданина, привлекаемого к ответственности (по сравнению с ранее действующими нормами). Действительно, сложно будет доказать лицу время вручения копии протокола. К тому же, многие лица, как правило, не знают, что имеют право получить под расписку копию протокола об административном правонарушении.

Как уже отмечалось, лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предоставлено право давать объяснения. Такие объяснения являются источником доказательства по делу. Однако, следует отметить, что в соответствии со ст. 51 Конституции РФ никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется Федеральным законом. Исходя из этой конституционной нормы, очевидна возможность отказа этого лица от дачи объяснений. Отказ от дачи объяснений так же, как и несообщение этим лицом в своих объяснениях убедительных данных о его невинности, не доказывает его виновности. Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, отражаются в протоколе или могут записываться отдельно и приобщаться к делу.

Одним из важнейших прав лица, в отношении которого ведется производство по делу, является право заявлять ходатайства и отводы. Оно вправе ходатайствовать о приобщении к делу документов и веще-

ственных доказательств, о вызове свидетелей, привлечении специалиста, назначении по делу экспертизы.

Одной из важных гарантий защиты прав и свобод лица, в отношении которого ведется производство по делу, является участие в деле защитника и представителя.

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, ст. 25.5 Кодекса предусматривает возможность участия в производстве по делу защитника, а для оказания юридической помощи потерпевшему — представителя. Защитник и законный представитель уполномочены отстаивать законные интересы лица, привлекаемого к административной ответственности, оказывать юридическую помощь в осуществлении его прав.

Профессор Б.В. Россинский отмечает расширение этого института. Он говорит, что в качестве защитника к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается не только адвокат (как это предусматривалось в ранее действующем КоАП РСФСР), но и любое иное лицо¹.

Защитник и представитель допускаются к материалам дела на ранней стадии производства по делу об административном правонарушении, а в случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением — с момента административного задержания.

К сожалению, в действующем законодательстве (ст. 25.1 Кодекса) ничего не говорится о праве лица, в отношении которого ведется производство по делу, обжаловать действия и решения органов и должностных лиц, осуществляющих это производство. Но, исходя из положений, предусмотренных ст. 45 и 46 Конституции РФ, общее право на подачу жалобы представлено всем гражданам, в том числе и лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Лицу, в отношении которого ведется производство, предоставлено также право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении. Действующим законодательством определена возможность обжаловать постановления, вынесенные судьей в вышестоящий суд. Это так называемая исключительная подведомственность. Теперь

¹ Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. М., 2009.

жалоба, подаваемая в суд, рассматривается не по месту жительства лица, подавшего жалобу, а по месту рассмотрения дела.

Как отмечает профессор И.В. Панова, здесь заложена идея иерархичного рассмотрения административно-деликатных дел в судебном порядке, которая с созданием административных судов или административного производства позволит сформулировать и реализовать идею административной юстиции России².

Как правило, дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу. Это обеспечивает возможность более полного и объективного исследования всех обстоятельств дела, состязательность процесса, его гласность. Поэтому лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела, и от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения — дело может быть рассмотрено в отсутствие указанного лица. Если нет достоверных сведений о том, что это лицо извещено о месте и времени рассмотрения дела, последнее должно быть отложено и назначен новый срок его рассмотрения.

Вместе с тем, судья, орган, должностное лицо, рассматривающее дело, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство. Закон устанавливает, что при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущим административный арест или административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина, либо лица без гражданства, присутствие его является обязательным.

Если производство по делу об административном правонарушении ведется в отношении несовершеннолетнего, последний может быть удален на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо.

Другим не менее важным участником производства по делам об административных правонарушениях является потерпевший. Основной закон Российской Федерации (ст. 52 Конституции РФ) охраняет права лица, которому причинен физический, имущественный или моральный вред, в том числе вследствие административного правонарушения.

Административным законодательством (ст. 25.2 Кодекса) установлено, что если административным

правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред личности, то участником производства может быть потерпевший. Последним может быть физическое или юридическое лицо.

К сожалению, законодатель не определяет, какой орган и на какой стадии признает физическое или юридическое лицо потерпевшим от административного правонарушения. Но по смыслу ряда положений Кодекса усматривается, что признание лица потерпевшим от правонарушения осуществляется судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело, причем как на стадии возбуждения дела, так и при рассмотрении такового.

При отсутствии спора между сторонами вопрос о возмещении имущественного ущерба вправе решить судья. Это может быть произведено в процессе рассмотрения дела, одновременно с наложением административного наказания. При наличии спора о возмещении имущественного ущерба вопрос решается судом только в порядке гражданского судопроизводства. Аналогичным путем разрешаются вопросы, связанные с возмещением морального вреда, причиненного административным правонарушением.

Потерпевший наделен широкими правами: знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановления по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии со ст. 28.2; КоАП установлена обязанность органов и должностных лиц, возбуждающих дело по административному правонарушению, вручить потерпевшему копию протокола об этом правонарушении.

Существенным правом потерпевшего является право заявлять ходатайства, в том числе о привлечении и заслушивании специалиста, назначении по делу экспертизы, предлагать вопросы, выносимые на решение эксперта. Ходатайство должно быть заявлено потерпевшим в письменной форме.

В раннее действовавшем законодательстве (КоАП РСФСР) необходимость присутствия при рассмотрении дела потерпевшего не предусматривалась. Сегодня участие потерпевшего при рассмотрении дела об административном правонарушении обязательно. Од-

² Панова И.В. Административно-процессуальное право России: Учебник. М., 2008.



нако, если потерпевший был надлежащим образом извещен о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайства об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения, дело может быть рассмотрено в отсутствие потерпевшего. Закон не устанавливает обязанность потерпевшего явиться по вызову судьи или органа, в производстве которых находится дело. Однако, в отдельных случаях, когда это продиктовано необходимостью и материалами дела потерпевший может быть опрошен в качестве свидетеля.

Несомненно, важным участником производства по делам об административных правонарушениях являются законные представители физического лица.

Согласно действующему законодательству (ст. 25.3 Кодекса) законные представители могут выступать в интересах всего лишь двух участников производства: лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего.

Законным представителем является лицо, правомочное выступать защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо недееспособны, либо

в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности. К числу законных представителей физического лица относятся его родители, усыновители, опекуны или попечители. Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами.

Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего наделены определенным объемом прав и обязанностей в отношении представляемых ими лиц.

Присутствие законного представителя может быть признано обязательным при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет. Это решение принимает судья, уполномоченный на то орган или должностное лицо.

Необходимо отметить, что в действующем законодательстве предусмотрен такой участник, как законный представитель юридического лица. Согласно нынешнему законодательству, лицом, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшим могут быть не только физические, но и юридические лица. Их защиту осуществляют законные представители — руководители, иные лица, в соответствии с законом или учредительными документами, признанные органом юридического лица. Полномочия единоличного руководителя как законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение. Законом не предусмотрена обязательность присутствия при рассмотрении дела об административном правонарушении законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу, достаточно присутствия его защитника. Однако, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

В действующем административном законодательстве уточнены, сформулированы также права и обязанности иных участников производства по делам об административных правонарушениях. В соответствии с этим наука административного права определяет различные подходы к классификации участников производства.

ПОЛИТОЛОГИЯ. СХЕМЫ, ТАБЛИЦЫ:
учебно-методическое пособие / Под ред.
В.Ю. Бельского, А.И. Сацуты. М.: ЮНИ-
ТИ-ДАНА, 2013.



В схемах и таблицах в логико-смысловой последовательности раскрывается содержание политологии как науки и учебной дисциплины, характеризуются наиболее важные политические процессы и явления, социальные и институциональные субъекты политических отношений и др.

Для студентов и преподавателей вузов, а также тех, кто интересуется политической теорией и общественно-политической практикой.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ РОТАЦИИ РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ ГОРШКОВ,

соискатель кафедры административной деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: nik.gorshkov.87@mail.ru

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор **Зырянов С.М.**

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент **Низаметдинов А.М.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Законодательство о службе в органах внутренних дел предусматривает обязательную ротацию руководящих кадров органов внутренних дел. Данное прямое указание не получило необходимого развития в подзаконном нормативном правовом регулировании и, по этой причине, на практике не реализуется. Автор предлагает выработать административно-правовую модель института ротации руководящих кадров органов внутренних дел. В статье анализируется опыт правового моделирования, устанавливаются требования к правовым моделям, предлагаются структура и общее содержание административно-правовой модели ротации руководящих кадров органов внутренних дел.

Ключевые слова: органы внутренних дел, ротация, кадры органов внутренних дел, правовая модель.

Annotation. In issue are studying the modeling method of administrative legal regulating rotation of managers of internal affairs bodies. Notes that legal models are popular method of legal regulating. The author point to some problems of realization of legal requirement to rotate managers of internal affairs bodies. And offers his model of institute of the rotation of managers of internal affairs bodies.

Keywords: rotation, administrative procedures, staff of internal affairs bodies, corruption, legal model.

Ротация руководящих кадров органов внутренних дел — новый административно-правовой институт, находящийся в стадии формирования. Вместе с тем, изучения практики действия нового законодательства о службе в органах внутренних дел свидетельствует, что за прошедшие четыре года данный институт не заработал. Можно констатировать, что и ранее предпринимавшиеся попытки внедрить ротацию работников и служащих, замещающих те или иные должности в государственном аппарате не получали дальнейшего развития по ряду объективных и субъективных причин.

В связи с этим представляется актуальным разработать комплексную правовую модель регулирования административно-правовых служебных отношений в части ротации руководящих кадров органов внутренних дел. С.Е. Чаннов прав в том, что административно-правовая модель регулирования служебных отношений должна не просто демонстрировать особый, административно-правовой характер отношений, возникающих на государственной служ-

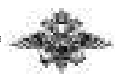
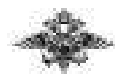
бе, но и обеспечивать большую эффективность реализации публичной службы¹.

С.Е. Чаннов утверждает, что административно-правовая модель регулирования служебных отношений представляет собой совокупность элементов, отражающих особенности правового регулирования государственной и муниципальной службы как публичных институтов, обусловленных спецификой служебной деятельности и направленных на обеспечение максимальной ее работоспособности и эффективности². В то же время, ученый не раскрывает содержание административно-правовой модели, которую разрабатывает в своей докторской диссертации. Более того, он даже не ставит перед собой такой задачи³. Единственная категория, структура которой подверглась

¹ Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 4, 5.

² Там же. С. 14, 15, 79.

³ Там же. С. 5.



научному анализу — служебное правоотношение. Но служебное правоотношение не может быть единственным элементом модели правового регулирования, также как не могут быть элементами модели особенности государственной службы, обуславливающие особенности правового регулирования: публичность, направленность на реализацию функций государства, внешневластный характер, наличие особой организационной структуры, связь с государственным аппаратом, связь между государством и служащим⁴. После этого он переходит к рассмотрению вопросов оптимизации возникновения и прекращения служебных правоотношений (предпосылки и основания возникновения правоотношений), договор (контракт), условия возникновения служебных правоотношений, административные процедуры возникновения служебных правоотношений. Рассматриваются также вопросы, связанные с прекращением служебных правоотношений, с обеспечением служебных правоотношений, предлагаются новые подходы к регулированию служебных отношений в рамках административно-правовой модели, развивается идея формирования подотрасли административного права — служебного права. Вопрос о структуре правовой модели как предмета исследования остается открытым. Не дает ответа на вопросы о построении правовых моделей и Б.Б. Цыбиков⁵.

Вместе с тем, правовое моделирование достаточно часто используется в современной юридической науке и в литературе⁶. И это не случайно, поскольку модель дает условное, достаточно общее представление о каких-то реально существующих явлениях, а правовая модель как созданная в результате абстракции, идеализации или наблюдения форма отражения правовой действительности, находящаяся в отношении соответствия с исследуемым объектом, служит средством отвлечения и выражения внутренней структуры сложного правового явления, несет информацию об объекте или выполняет специальную описательную задачу⁷. Модель позволяет увидеть описываемое явление с разных сторон и позиций, дать ему наиболее полное описание⁸. Высокую оценку методу моделирования в правовых исследованиях дает А.Ю. Чурикова⁹. А.Ф. Черданцев отмечает, что модель может выполнять разные функции, в том числе и не связанные с получением новой информации, например, описательную, демонстрационную¹⁰.

Все это свидетельствует о возможности конструирования правовой модели ротации руководящих кад-

ров органов внутренних дел. Вместе с тем, анализ научных публикаций, посвященных правовому моделированию, показал, что правовая модель понимается учеными по-разному.

Практическое значение правовые модели получают в законотворчестве, особенно в международном праве¹¹. Правовые модели как вспомогательные юридические конструкции нередко используются Конституционным Судом РФ при решении сложных дел¹².

Пожалуй, наиболее распространенной правовой моделью является правовое отношение — идеальная, абстрактная модель общественного отношения. Создается эта модель правовой нормой и включает известные элементы: объект, субъекты и содержание, а также юридический факт, который, хотя в состав собственно правоотношения не входит, является необходимым для возникновения, изменения или прекращения правоотношения.

На этой основе представляется возможным разработать административно-правовую модель ротации руководящих кадров органов внутренних дел. Эта модель должна выглядеть как система правоотноше-

⁴ Чаннов С.Е. Указ. соч.

⁵ Цыбиков Б.Б. Правовая модель российского государства на современном этапе: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 9.

⁶ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007; Цыбиков Б.Б. Указ. соч.; Семилотина Н.Г. Формирование правовой модели российского рынка правовых услуг. М., 2005; Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2004.

⁷ Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 8; Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 77.

⁸ Чаннов С.Е. Указ. соч. С. 78.

⁹ Чурикова А.Ю. Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве: российский опыт и международная практика: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 16.

¹⁰ Черданцев А.Ф. Толкование права и договора: Учеб. пособие для вузов. М., 2003. С. 240.

¹¹ Модельный закон об ответственности участников образовательного процесса; Модельный закон о коммерческой тайне; Модельный закон о железнодорожном транспорте (приняты в г. Санкт-Петербурге 23 ноября 2012 г. на 38-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. 2013. № 57. Ч. 1. С. 31—105, 78—114, 182—197; Ч. 2. С. 31—105.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2011 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ст. 7 ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой граждан А.С. Епанечникова и Е.Ю. Епанечниковой» // СЗ РФ. 2011. № 16. Ст. 2309; Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2005 г. № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Грант-2000» на нарушение конституционных прав и свобод п. «в» ст. 5 Закона РФ «О налоге на имущество предприятий» // КонсультантПлюс.



ний — центральный блок модели, для него нужна правовая основа, процедуры реализации (развития правоотношений) и правоприменительные акты (формы). В результате получается, что модель внешне выглядит как механизм правового регулирования. Но, в отличие от механизма правового регулирования, модель как абстракция не содержит конкретных правоприменительных актов, направленных на непосредственное регулирование (приказы о назначении на должность, о компенсационных выплатах, об откомандировании и т.д.), хотя может устанавливать типовые формы таких актов. В результате можно ожидать получения такой модели института ротации, которая может быть использована при разработке механизмов ротации в других видах государственной службы, в других органах государственной власти.

Можно также представить модель ротации руководящих кадров органов внутренних дел как организационную структуру, за элементами которой закрепляются необходимые полномочия, систему руководителей, подлежащих ротации, а также систему правовых связей между ними. В таком представлении мы также получаем систему правовых отношений. Необходимые системные качества придают общая цель и общие задачи ротации, которые нам необходимо определить на данном этапе исследования. Цель и задачи института ротации руководящих кадров, по нашему мнению, определяют объекты возникающих в связи с ее осуществлением правовых отношений.

В ч. 12 ст. 30 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹³, которая образует основу института ротации, ее цель не обозначена. Но в ст. 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁴, введенной Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»¹⁵, установлено, что ротация проводится в двух целях:

- 1) повышения эффективности государственной службы;
- 2) противодействия коррупции.

Какие задачи должны быть решены, чтобы достичь указанных целей?

Прежде всего, по нашему мнению, необходимо иметь определенный набор информации (количество сотрудников, замещающих руководящие должности, продолжительность замещения должностей, возраст, выслугу лет и другие данные о сотрудниках, а также сведения о должностях, замещаемых в порядке ротации, например, наличие вакантных должностей и т.д.).

Данная информация должна быть подвергнута анализу. В связи с тем, что в механизме ротации выделяются два ключевых параметра — служащий, подлежащий ротации, и должность, замещаемая в порядке ротации, а также то, что служащие и должности физически располагаются на разных территориях, создаются предпосылки для решения аналитической задачи с использованием современных информационных технологий и вычислительной техники.

Третья задача ротации в соответствии с логической последовательностью любой управленческой деятельности — планирование. Использование современных информационных технологий и вычислительной техники позволит формировать долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные планы ротации руководящих кадров и, более того, что, по нашему мнению, является наиболее существенным — согласовывать эти планы между органами внутренних дел, подразделениями органов внутренних дел в автоматическом режиме.

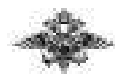
Четвертая задача ротации руководящих кадров, по нашему мнению, должна заключаться в планировании. Представляется, что необходимо единое федеральное планирование. Иначе будут возникать затруднения при согласовании планов ротации между органами внутренних дел¹⁶; т.е. должно быть выстроено «дерево» планов. Единый федеральный план должен формироваться на основе согласования планов территориальных органов и организаций. Такое планирование возможно только с использованием современных информационных технологий, но, в то же время, вполне может быть реализовано. Приведем в качестве примера планирование мероприятий по контролю в соответствии с ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и инди-

¹³ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

¹⁴ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁵ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7337.

¹⁶ Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 29.



видуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

На основании требований указанного Федерального закона планы проведения плановых проверок на следующий календарный год готовят все субъекты государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (их огромное количество в нашей стране). Все они направляют проекты своих планов в органы прокуратуры, которые составляют единые планы для обслуживаемых районов, субъектов Российской Федерации, а Генеральная прокуратура РФ — для всей территории Российской Федерации. При формировании единых планов и Единого плана происходит согласование представленных проектов; смежные мероприятия по контролю объединяются. Затем, на основании Единого плана, утвержденного Генеральным прокурором РФ, каждый субъект государственного контроля (надзора) и муниципального контроля вносит соответствующие коррективы в собственные планы и утверждает их. Все планы по субъектам контроля (надзора), по субъектам Российской Федерации и Единый план размещаются в сети интернет на официальных сайтах названных субъектов. Эта система оказалась вполне работоспособной и эффективной. Теперь каждый предприниматель заблаговременно может знать, когда и кто придет к нему с плановой проверкой его деятельности. В этом планировании участвует и МВД России в части осуществления государственного контроля (надзора) в областях дорожного движения, оборота гражданского и служебного оружия, частной детективной и охранной деятельности.

Этот опыт должен быть востребован при организации планирования ротации руководящих кадров.

Единое планирование позволит согласовывать перемещение сотрудников между органами внутренних дел, и, что очень важно именно с точки зрения решения задачи противодействия коррупции, исключит субъективность в принятии решений. Компьютер выберет в органе А. в соответствии с заложенными критериями руководителя Н., определит орган Б., в который этот руководитель будет перемещен в таком-то году, с учетом возникающей в органе Б. вакансии. Эта вакансия может возникнуть в связи с взаимным перемещением руководителя С. из органа Б. в орган А. При этом заинтересованные лица органа Б. не смогут повлиять на выбор направляемого к ним руко-

водителем Н. Таким же образом будет закрыта вакансия, образуемая в органе А. после перемещения из него руководителя Н.

Строгое выполнение плана ротации обеспечит одновременное (с учетом времени, необходимого для передачи дел) перемещение руководящих кадров по территории Российской Федерации (внутри субъекта Российской Федерации).

Следующая задача ротации руководящих кадров состоит в материальном обеспечении ротации.

Осуществление ротации руководящих кадров возможно лишь при соблюдении прав и свобод, обеспечении законных интересов сотрудников, замещающих должности руководителей и подлежащих ротации¹⁷. Необходимо учитывать, что эти сотрудники имеют семьи, их супруги где-то трудятся, их дети где-то учатся, могут быть престарелые родители, нуждающиеся в уходе. У них имеется хозяйство, включая недвижимое имущество (дома, квартиры, дачи, садовые участки, гаражи и т.д.). Перемещение в порядке ротации может привести к потере работы супругой (супругом), ухудшению условий и качества образования детей, к имущественным потерям, к распаду семьи, наконец.

Поэтому ротация возможна исключительно при условии добровольного согласия перемещаемого сотрудника, обеспечения, как минимум, существующего уровня жизни его и членов его семьи и какой-то компенсации, возможно, в виде последующего назначения на вышестоящую должность как более опытного сотрудника.

Изложенное требует предоставления перемещаемому в порядке ротации сотруднику служебного жилого помещения, возмещения стоимости перевозки личного имущества, помощи в трудоустройстве супруги (супруга), обустройстве учащихся детей и т.д. Возможны дополнительные издержки, например, связанные с организацией управления недвижимым имуществом перемещаемого сотрудника, квалифицированного ухода за его престарелыми родителями и т.д.

Эта задача связана с предыдущими. Материальное обеспечение ротации должно предусматриваться уже в ходе планирования. Недопустимо включать в план органы внутренних дел, в которых невозможно

¹⁷ Зырянов С.М. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 21.

будет в полном объеме обеспечить материальную сторону вопроса. А запланированные расходы должны заблаговременно предусматриваться в объемах финансирования органов внутренних дел. Кроме того, заблаговременно должны решаться вопросы строительства служебных жилых помещений для обеспечения ротации руководящих кадров.

Ротация как метод управления персоналом, наряду с объективными преимуществами, имеет и недостатки. Поэтому необходимо постоянное наблюдение, сбор данных, их анализ и корректировка всего механизма ротации. Поскольку ротация вводится в целях повышения эффективности деятельности органов внутренних дел и противодействия коррупции, мониторингу должны быть подвергнуты эти два комплексных показателя. Постоянное изучение результатов мониторинга позволит решить еще одну задачу ротации — оценить ее эффективность и на этой основе совершенствовать нормативное правовое регулирование.

Литература

1. *Безруков А.С.* Правовая модель как инструмент юридической науки и практики: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008.
2. *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2004.
3. *Зырянов С.М.* Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8.
4. *Зырянов С.М.* Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2.
5. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.
6. *Рудашевский В.Д.* Право и моделирование // Методологические проблемы советской юридической науки. М., 1980.
7. *Семилютин Н.Г.* Формирование правовой модели российского рынка правовых услуг. М., 2005.
8. *Цыбиков Б.Б.* Правовая модель российского государства на современном этапе: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.
9. *Чаннов С.Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: Дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2010.
10. *Черданцев А.Ф.* Толкование права и договора: Учеб. пособие для вузов. М., 2003.
11. *Чурикова А.Ю.* Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве: российский опыт и международная практика: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

References

1. *Bezrukov A.S.* The legal model as a tool for legal science and practice: Author. diss. ... cand. jurid. sciences. Vladimir 2008.
2. *Dobrynin N.M.* New Federalism: a conceptual model of government of the Russian Federation: Diss. ... doctor. jurid. sciences. Tyumen, 2004.
3. *Zyryanov S.M.* Rule of law in the administrative oversight of the executive authorities // Journal of Russian law. 2010. № 8.
4. *Zyryanov S.M.* The structure and content of the administrative and legal status of the State Inspector // Journal of Russian law. 2009. № 2.
5. *Peshin N.L.* Government and local government in Russia: problems constitutional and legal model. M., 2007.
6. *Rudashevsky V.D.* Law and simulation // Methodological problems of Soviet jurisprudence. M., 1980.
7. *Semilyutina N.G.* Formation of the legal model of the Russian market of legal services. M., 2005.
8. *Tsybikov B.B.* The legal model of the Russian state at the present stage: the theory and practice: Author. diss. ... cand. jurid. sciences. Kazan, 2006.
9. *Channov S.E.* Administrative and legal model of regulation of service relations in the Russian Federation: concept and main features: Diss. ... doctor. jurid. sciences. Saratov 2010.
10. *Cherdantsev A.F.* Interpretation of the law and the contract: Proc. manual for schools. M., 2003.
11. *Churikova A. Yu.* Legal business model prosecutor in pre-trial proceedings: the Russian experience and international practice: Diss. ... cand. jurid. sciences. Saratov, 2010.

ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

БАТОР ЦЫДЕНДАМБАЕВИЧ ЖАЛСАНОВ,

*доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

Научная специальность 12.00.024 — конституционное право, муниципальное право

E-mail: Zhalsanov@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Климкина Е.В.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Иерархическая структура нормативных правовых актов российского законодательства может быть установлена путем принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Особую актуальность при этом приобретает анализ зарубежного опыта принятия подобных законов.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, законодательство Кыргызстана, федеральный закон, нормотворчество.

Annotation. The hierarchical structure of normative legal acts of the Russian legislation can be established through the adoption of the Federal Law «On normative legal acts of the Russian Federation». Relevance in this case takes on the analysis of foreign experience of adopting similar laws.

Keywords: normative legal act, Kyrgyz law, federal law, rule-making.

Значительное увеличение объема нормативных правовых актов в Российской Федерации на всех уровнях государственного управления выявило проблему правового регулирования законодательного процесса в государстве. С увеличением количества нормативных источников обозначается проблема их эффективности, иерархичности, а значит, и качества законодательной техники подготовки и принятия нормативных правовых актов.

В свою очередь, предложенный в 2014 г. Правительством РФ проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» отражает в своих положениях ряд нерешенных вопросов нормотворческой деятельности органов исполнительной власти и иных органов, осуществляющих исполнительную власть в Российской Федерации. Кроме того, проект впервые дает легальное определение нормативному правовому акту, регламентирует порядок подготовки, оформления, принятия и регистрации многих из них, что позволяет систематизировать и значительно повысить качество одного из важнейших инструментов государственного управления.

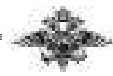
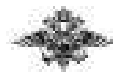
На сегодняшний день ряд государств постсоветского пространства уже решают вышеобозначенные задачи, приняв законы о нормативных правовых актах или о правотворчестве. Не является исключением

в этом ряду и Кыргызская республика, принявшая закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в 2009 г.

В настоящей статье предлагается юридический анализ наиболее значимых положений данного закона, которые могут быть полезны для российской правовой системы.

Рассматриваемый закон определяет принципы нормотворческой деятельности, устанавливает понятия и виды нормативных правовых актов, их системную взаимосвязь, а также правила их действия, толкования и разрешения коллизий.

В ст. 2 закреплены основные понятия, применяемые в законе. Так, в соответствии с законом даются определения: «Законодательство Кыргызстана — совокупность нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения; нормотворческая деятельность — научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, принятию (изданию), изменению, дополнению, толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов; нормативный правовой акт — официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного само-



управления или путем референдума, направленный на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм)».

В указанной статье особый интерес представляет определение понятия «пробелы в законодательстве». В соответствии с указанной статьей, правоприменители должны понимать, что отсутствие норм права (правовых норм), необходимость которых обусловлена сущностью и содержанием действующей правовой системы государства, принципами и нормами международного права это и есть пробелы в законодательстве.

Теория российского права, в свою очередь, указывает, что пробелом в законодательстве является полное или частичное отсутствие конкретного юридического правила в отношении фактических обстоятельств, находящихся в сфере правового регулирования. Проще говоря, в законодательстве отсутствует то, что должно там быть в силу объективных причин; отсутствует правовое предписание, рассчитанное на юридически значимый случай. Это значит, что, в отличие от кыргызского законодательства, российское право устанавливает, что не всякую «неурегулированность» закона следует расценивать в качестве пробела. Те факты, обстоятельства, которые находятся вне рамок юридического поля (не путать с правовым полем), объективно не могут и не должны приобретать юридическое значение, и соответственно не требуют юридического решения. Юридической теорией сформулированы определенные предпосылки, при наличии которых пробел в законодательстве считается действительным. Таким образом, следует сделать вывод, что указанное определение «пробела в законодательстве» в рассматриваемом законе требует более детального раскрытия.

Следующим некорректным определением, на наш взгляд, является определение нормотворческого органа (должностного лица) — государственный орган (должностное лицо), орган местного самоуправления, уполномоченный (уполномоченное) принимать (издавать) нормативные правовые акты (ст. 2 Закона Кыргызстана «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»). Изначально само сравнение понятий нормотворческого органа и нормотворческого должностного лица некорректно, поскольку в рассматриваемом законе есть ссылка на органы, но нет ссылки на должностных лиц.

Но в целом, рассматриваемый закон оставляет хорошее впечатление как правовой акт, устанавливающий и раскрывающий нормотворческую технику

принятия нормативных правовых актов органов и должностных лиц, осуществляющих (реализующих) исполнительную власть.

Системе правил подготовки, принятия и регистрации проектов нормативных правовых актов, посвящена гл. 4 рассматриваемого закона.

Нормативные правовые акты исполнительной власти издаются на основе и во исполнение законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства Кыргызстана, а также по инициативе органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Нормативные правовые акты издаются органами исполнительной власти Кыргызстана в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

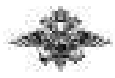
Правительство Кыргызстана ежегодно разрабатывает и утверждает план законопроектных работ в отношении наиболее актуальных нормативных правовых актов, призванных эффективно решать насущные вопросы государства. Насущность и актуальность вопросов определяется Президентом, депутатами Жогорку Кенеша, заинтересованными органами, научными учреждениями, представителями гражданского общества.

Нормативный правовой акт может быть подготовлен и издан совместно несколькими органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими, а также вне плана законопроектных работ.

Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством, а также, если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование нормативного правового акта оформляется визами.

Виза включает в себя наименование должности руководителя министерства (ведомства) или его заместителя и личную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за под-



готовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости — организации, привлекаемые к этой работе. Проект нормативного правового акта перед его внесением Президенту, Правительству подлeжит в обязательном порядке согласованию с Министерством юстиции Кыргызской Республики, по вопросам, предусматривающим сокращение доходов или увеличение расходов государства, — с Министерством финансов Кыргызской Республики, направленными на регулирование деятельности субъектов предпринимательства — с уполномоченным государственным органом по развитию предпринимательства, с другими государственными органами, если в нормативном правовом акте содержатся нормы, касающиеся их компетенции. Следовательно, в подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба органа исполнительной власти.

Проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, подлежат обязательному общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа или в средствах массовой информации. Ярким примером в Российской Федерации такого общественного обсуждения является механизм принятия проекта федерального закона «О полиции».

В тоже время, законодатель устанавливает срок общественного обсуждения, который составляет не менее двух месяцев для проектов законов и не менее одного месяца — для проектов других нормативных правовых актов. Исчисление срока общественного обсуждения начинается со дня, следующего за днем обнародования проекта нормативного правового акта.

В российской нормотворческой практике срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок.

Если российское законодательство устанавливает, что по просьбе федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с заключенными с ними договорами Министерство юстиции Российской Федерации может осуществлять юридическую экспертизу проектов подготовленных ими нормативных правовых актов, то закон Кыргызстана закрепляет в ст. 20 обязательность правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной

экспертизы (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта). Существует также условие, что в качестве экспертов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта.

Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть — преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

Государственная регистрация нормативных правовых актов в Российской Федерации осуществляется Министерством юстиции, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

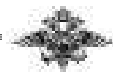
В Кыргызской Республике регистрацию осуществляют в отношении:

- ◆ конституционных законов, кодексов, законов и указов Президента — Администрация Президента;
- ◆ постановлений Жогорку Кенеша — Аппарат Жогорку Кенеша;
- ◆ постановлений Правительства — Аппарат Правительства;
- ◆ актов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов — Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов;
- ◆ актов Национального банка — Национальный банк;
- ◆ нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления — аппараты представительных органов местного самоуправления.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

На государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из вышеуказанных признаков, так и несколькими.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты независимо от срока их дей-



ствия (постоянно действующие, временные (принятые на определенный срок)), в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Зарегистрированные нормативные правовые акты включаются в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики. Ведение Государственного реестра нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции в электронной и бумажной формах на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках. Кроме того, нормативный правовой акт, не включенный в Госу-

дарственный реестр нормативных правовых актов, не имеет юридической силы.

Положение о порядке ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2009 г. № 743.

Принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» будет способствовать усилению эффективности механизма правотворчества, согласованности системы нормативных правовых актов в России, установит их иерархичность.

УДК 342.951
ББК 67.401.041

К ВОПРОСУ ОБ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗЫРЯНОВ,

*профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор*

Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право

E-mail: zyryanov.s@gmail.com

Рецензент: кандидат юридических наук Хадисов Г.Х.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются особенности публично-правовой ответственности юридических лиц в Российской Федерации с точки зрения соотношения административной и уголовной ответственности. Автор отмечает, что ни законодатель, ни юридическая теория не смогли предложить каких-либо существенных отличий между уголовной и административной ответственностью. Уголовная ответственность юридических лиц устанавливается в зарубежных странах, в которых административная ответственность не получила такой степени обособления как в России, поэтому ссылки на зарубежный опыт в данном случае также неосновательны. В результате автор приходит к выводу о том, что дискуссия о целесообразности установления уголовной ответственности юридических лиц в нашей стране лишена смысла.

Ключевые слова: юридическое лицо, административная ответственность, уголовная ответственность, вина.

Annotation. Administrative responsibility used as a universal controller public relations. But there are no objective criteria to distinguish it from criminal responsibility. Legal person can be a subject to criminal responsibility in that states, where there are no administrative responsibility as a kind of publicity liability. So we have no reasons to install criminal responsibility of legal persons instead of or along with the administrative responsibility.

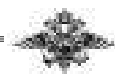
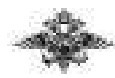
Keywords: administrative responsibility, criminal responsibility, legal person, guilt.

Время от времени в российском праве возрождается дискуссия на тему об уголовной ответственности юридических лиц, о необходимости и о возможности ее установления¹. Очередной импульс дис-

куссии был дан появлением соответствующей рекомендации ГРЕКО для России² в соответствии с требованиями Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

¹ Эта дискуссия продолжается уже длительное время, а ее корни обнаруживаются в немецкой юридической науке позапрошлого века (Таганцев Н.С. Курс русского уголовного права. Часть Общая: Кн. 1. Учение о преступлении. СПб., 1874. С. 9; Бернер А.Ф. Учебник уголовного права. Части Общая и Особенная. Т. 1. Часть Общая. СПб., 1865. С. 339.

² Отчет по Российской Федерации о соответствии рекомендациям ГРЕКО, одобренный Группой государств против коррупции (ГРЕКО) на 49-м пленарном заседании (Страсбург, 29 ноября — 3 декабря 2010 г.). Страсбург, 2010.



Практика привлечения юридических лиц к уголовной ответственности существует в США, Франции, Литве, Китае и ряде других стран. Вместе с тем, в России широко распространена практика привлечения юридических лиц к административной ответственности. В связи с этим представляется необходимым ответить на следующие вопросы:

◆ как соотносятся виды юридической ответственности с сущностью юридического лица как субъекта права;

◆ как соотносятся два смежных вида публично-правовой ответственности — административной и уголовной с точки зрения допустимости применения их к юридическим лицам;

◆ какие задачи могут быть решены посредством установления уголовной ответственности юридических лиц, и что мешает решению их без ломки отечественного публичного права?

Проблема соотношения публично-правовой ответственности с сущностью юридического лица остается неразрешенной, несмотря на то, что, если можно так сказать, публичная деликтоспособность юридических лиц признается многими национальными правовыми системами. Главным препятствием, через которое еще никому не удалось перешагнуть, — вопрос о вине юридического лица. Фактически этот вопрос решается публичным вменением, как, например, это сделано в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ или в ст. 3.5 КоАП РБ, в соответствии с которыми юридическое лицо признается виновным, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. В соответствии со ст. 28 КоАП РК вина юридического лица в совершении административного правонарушения вообще не нуждается в установлении. Достаточно противоправности.

Нормы общего права США допускают привлечение к уголовной ответственности традиционно при условии наличия вины, однако прецедентное право и статутное законодательство штатов допускают отступление от этого правила, если речь идет о преступлении против общественного блага; тогда предусматривается объективная ответственность: в порядке субститутивной ответственности, когда вина одного человека переносится на другого человека; при уго-

ловной ответственности корпорации, так как у корпорации не может быть и виновной воли³.

В немецком праве проблема установления вины юридического лица обходится путем разграничения психологической характеристики вины физического лица и нормативной характеристики вины юридического лица⁴.

Подобные «обходные» решения не получили признания в российском праве⁵, несмотря на это сама идея оказалась весьма жизнеспособной, о чем свидетельствуют исторические данные. Нормы об административной ответственности юридических лиц присутствовали в законодательстве 40-х гг. XX в.⁶. Вопрос о публично-правовой ответственности юридических лиц в нашей стране вновь был поставлен сразу вслед за появлением тех самых юридических лиц. Первоначально в областях оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции и в строительстве.

При разработке нового КоАП РФ идея о публично-правовой ответственности юридических лиц закладывалась уже в его концепции. Однако, была реализована лишь со второй попытки. Причина известна — затруднение определения вины юридического лица. Надо сказать, что эта причина не была устранена, ее просто проигнорировали.

Административная ответственность юридических лиц оказалась крайне актуальным институтом. Оценить ее эффективность с точки зрения ее прямого предназначения (предупреждение совершения новых правонарушений) не представляется возможным, однако подспудная (но, при этом, пожалуй, главная) цель пополнения бюджетной системы достигается весьма успешно.

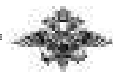
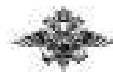
Для того чтобы ответить на вопрос о том, какой вид публично-правовой ответственности юридических лиц был бы более эффективным и может быть допустимым в российской правовой системе, прежде

³ Уильям Бернам. Правовая система США / Научн. ред. проф. В.А. Власихин. М., 2007. С. 862.

⁴ Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М., 2001. С. 608.

⁵ Сорокин В.Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Избранные труды. СПб., 2005. С. 1020; Панова И.В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2007. № 8.

⁶ № 18 ст. 459 и № 26 ст. 634 СУиР СССР 1940 г. «О наложении штрафов на колхозы за невыполнение обязательных поставок зерна, риса, картофеля»; приказ Народного комиссара юстиции СССР от 4 сентября 1941 г. // Соц. законность. 1941. № 5.



необходимо вспомнить о том, что такое юридическое лицо.

В цивилистике существует теория фикции. В специальной литературе приводятся исторические свидетельства, что в 1245 г. папа Иннокентий IV (который считается автором этой теории) на вопросы: может ли корпорация (юридическое лицо) быть отлучена от Церкви, допускаться к присяге, быть восприемницей детей при крещении, основываясь на положениях *Corpus Juris Civilis*, отвечал, что корпорация не имеет души, а существует лишь в воображении людей, будучи *persona ficta*, т.е. фиктивным, не существующим в реальности лицом⁷. Сторонниками этой теории были Савиньи и Виндштейн. Существуют и другие теории (интереса, Гирке, советские теории коллектива, государства, директора — Ю.К. Толстой и др).

При том, что известные концепции юридического лица могут существенно различаться друг от друга по ряду вопросов, все они сходятся на том, что юридическое лицо не существует как физическое лицо, не имеет сознания и психики. Собственники юридического лица ограничены в возможностях влияния на его поведение, которое выражается в сделках и действиях (бездействии). Они также ограничены в возможности управлять имуществом юридического лица, и получают часть прибыли, соответствующую их долям в капитале юридического лица.

Ключевым, с точки зрения выбора вида юридической ответственности, конечно же, становится вопрос о вине юридического лица. Надо сказать, что этот вопрос изначально стоял во главе угла уже в римском праве. Н.С. Суворов приводит высказывание Ульпиана относительно возможности возложения юридической ответственности на город: «Разве может город учинить что-либо умышленно недобросовестное? Все, чего можно с него искать, это выдачи того, чем он обогатился благодаря недобросовестному образу действий его администраторов, иск же по поводу недобросовестности может быть направляем лишь против самих декурионов, т.е. против городских администраторов»⁸. Высказывание это можно толковать так: город как юридическое лицо может нести гражданскую (материальную) ответственность за причиненные его должностными лицами убытки, публично-правовая ответственность возлагается на должностных лиц.

Представляется, что соображения относительно распределения бремени ответственности сыграли не

последнюю роль и в формировании юридического лица как юридической конструкции. Так, юридическое лицо как объединение лиц (товарищество) характеризуется солидаризацией ответственности товарищей, т.е. распределением бремени ответственности между участниками юридического лица в каком либо соотношении. Иначе решается этот вопрос в юридическом лице как объединении капиталов (обществе). Здесь участники вообще отстраняются от ответственности за действия (бездействия) юридического лица за пределами внесенных ими в уставный капитал имущественных долей. Справедливости ради заметим, что члены общества, освобождая себя от ответственности за действия (бездействия) юридического лица, одновременно ограничивают себя и в части распределения доходов, получаемых юридическим лицом.

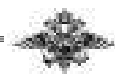
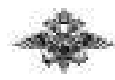
Еще одно важное обстоятельство, связанное с правосубъектностью владельцев юридического лица, необходимо учитывать при разрешении вопроса об ответственности. Члены коммерческого общества не вступают в отношения с его контрагентами, не участвуют в управлении юридическим лицом. Собственно предпринимательской деятельностью занимаются специально нанятые владельцами работники.

Для управления юридическим лицом создается администрация — единоличный или коллегиальный орган управления (директор, совет директоров) и другие исполнительные органы. Собственники участвуют в управлении юридическим лицом в составе представительного органа (собрание акционеров, например). Собственники могут влиять на выбор кандидатуры директора (членов совета директоров). Но реально юридическим лицом управляют его исполнительные органы.

Более того, ответственность по обязательствам юридического лица в материальном плане ограничивается имуществом юридического лица, а в личност-

⁷ Гражданское право: Учебник. В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1998. С. 172; *Сумской Д.А.* Статус юридических лиц: Учеб. пособие для вузов // Консультант Плюс. Однако, уже тогда меркантильные интересы порой преобладали над здравым смыслом, и другой папа Иоанн XXII немного позже признал, что, хотя корпорация как юридическое лицо не имеет души и у нее нет подлинной личности, она все-таки имеет фиктивную личность в силу юридической фикции и в силу этой же фикции имеет душу и потому может совершать правонарушения и может быть подвергнута наказанию (Гражданское право России. Общая часть: Курс лекций / Отв. ред. О.Н. Садиков. М., 2001. С. 160, 161).

⁸ *Суворов Н.С.* Об юридических лицах по римскому праву. М., 2000. С. 250.



ном плане ложится на его исполнительные органы — ответственность как перед собственниками юридического лица, так и перед контрагентами, третьими лицами и государством. В соответствии с ч. 3 ст. 56 ГК РФ учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечает по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника.

Даже если директором юридического лица назначен «зицпредседатель Фунт», а реально юридическим лицом управляет его собственник, сидеть будет именно Фунт, поскольку осознанно взял на себя это обязательство. Максимальный объем ответственности собственника юридического лица ограничен его долей в этом юридическом лице — если юридическое лицо будет ликвидировано, а его имущество уйдет на покрытие обязательств, собственник потеряет свою долю, не больше.

Таким образом, безответственность собственников юридического лица, недопустимость возложения на них частно-правовой или публично-правовой ответственности — фундаментальное основание юридического лица как правового института. Собственник юридического лица также может понести ответственность, но уже за деяния, совершенные им в отношении юридического лица.

Необходимо также учитывать, что у юридического лица может быть любое число собственников — от одного до бесконечности. Так, общее число акционеров Газпрома — более полумиллиона человек, а крупнейшим, владельцем 50,002% акций, является Российская Федерация. Это еще раз подтверждает бесперспективность поиска и установления собственников юридического лица для привлечения их к публично-правовой ответственности за деяния юридического лица.

Другой аспект рассматриваемой проблемы заключается в соотношении существующих видов публично-правовой ответственности — административной и уголовной. Попытки их разграничения по каким-либо объективным основаниям предпринимаются учеными уже более полутора столетия, начиная с судебной реформы второй половины XIX в., когда в российском уголовном законодательстве были выделены уголовные проступки.

Надо ли повторять, что все эти попытки потерпели фиаско⁹. Единственный критерий разграничения административных проступков от преступлений —

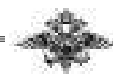
степень общественной опасности, которая определяется (оценивается) группой лиц, именуемой законодателем, под воздействием множества субъективных факторов, нередко из популистских соображений. За краткий исторический период в сто лет представления законодателя об общественной опасности того или иного деяния менялись порой кардинально. Примеров тому масса.

Более существенным и реально выраженным отличием этих двух видов ответственности является процесс их реализации. В этой части различия объективны и закреплены в кодифицированных законодательных актах. Уголовный процесс гораздо более строгий, более развитый, и, в то же время, предоставляющий реальные гарантии лицу, привлекаемому к уголовной ответственности. Один пример: подозреваемый (обвиняемый, подсудимый, осужденный) вправе обжаловать действия (бездействие), решения дознавателя, следователя, прокурора, суда, эксперта, специалиста, переводчика, а эта жалоба будет рассмотрена в рамках одного уголовного процесса до вынесения приговора. В административном процессе жалобы, по мнению законодателя, не должны влиять на выносимое постановление, поэтому их рассмотрение выносится за пределы, в другой административный процесс (юстицию).

Судья Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотов, выражая свое особое мнение в связи с вынесением Конституционным Судом постановления от 17 января 2013 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положения ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт»¹⁰, отметил, что в ряде случаев административное наказание объективно направлено на осуществление не только предупредительной, но и карательной функции, по крайней мере, применительно ко многим малым предприятиям, и в этом вполне сопоставимо с уголовно-правовыми штрафами. Это позволяет утверждать, что в условиях, когда в стране отсутствует уголовная ответственность юридических лиц, их административная ответственность выступает в известной

⁹ Зырянов С.М. Административная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Мат. для VIII Ежегодных науч. чтений памяти проф. С.Н. Братуся / Отв. ред. Н.Г. Доронина. М., 2013. С. 111—120.

¹⁰ СЗ РФ. 2013. № 4. Ст. 304.



мере в качестве превращенной формы ответственности уголовной.

В этой связи реализация рекомендации ГРЕКО об установлении в российском законодательстве уголовной ответственности юридических лиц в целях противодействия коррупции может быть решена простым путем признания существующей уже сейчас административной ответственности юридических лиц «псевдоуголовной» или «квазиуголовной» ответственностью, что в сущностном плане будет совершенно правильным.

Вернемся к выбору вида публично-правовой ответственности юридических лиц.

Действующая сейчас административная ответственность юридических лиц фактически является карательной, построенной на принципе объективного вменения, когда невиновность юридического лица в совершении административного правонарушения связывается с обстоятельствами непреодолимой силы, штрафной ответственностью, направленной на пополнение бюджетной системы. Это одно из проявлений распространенного в последние годы цивилистического подхода к государственному управлению. Кстати, надо сказать несколько слов о действительном целеполагании административной юрисдикции. Показательный факт — планирование сумм штрафных санкций федеральными органами исполнительные власти, что не имеет ничего общего с легальными целями административного наказания, которые прямо названы в КоАП РФ.

В соответствии со ст. 1.2 КоАП РФ задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Цели административного наказания сформулированы в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ: предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Исходя из этого, субъекты административной юрисдикции, органы ад-

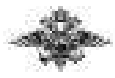
министративного надзора должны планировать в качестве одного из ключевых показателей эффективности своей правоприменительной деятельности не количество выявленных правонарушений и собранных административных штрафов, а состояние вверенных им областей правового регулирования. Так, для службы судебных приставов таким показателем должна стать исполняемость исполнительных документов, для ГИБДД — показатели безопасности дорожного движения, для Роспотребнадзора — степень защищенности прав потребителя и санитарное состояние, для Росприроднадзора — состояние окружающей среды, поголовье охраняемых животных и т.д. И то, что рост штрафных поступлений в бюджет не приводит к улучшению этих показателей, вовсе не обязательно означает, что размеры штрафов недостаточны. Вполне вероятно, что они излишне большие. А скорее всего, это значит, что органами управления не используются другие регуляторы, кроме административной ответственности.

Наконец, последний вопрос о том, какие задачи могут быть решены посредством установления уголовной ответственности юридических лиц, и что мешает решению этих задач без ломки отечественного публично-правового права.

Основным административным наказанием юридического лица является штраф. Штрафной, имущественно-взыскательный характер носит и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. И лишь административное приостановление деятельности принципиально отличается от других административных наказаний, но лишь потому, что введено это наказание было в 2006 г. в целях защиты юридических лиц от произвола коррумпированных государственных служащих. По существу же, это наказание так и осталось мерой пресечения, о чем свидетельствуют его характерные признаки, например, возможность досрочного прекращения его исполнения в случае устранения нарушений, послуживших основанием его назначения.

Одной из особенностей существующей в настоящее время административной ответственности юридических лиц является неограниченность размеров штрафных санкций «сверху».

Да, по общему правилу административный штраф для юридических лиц не может превышать 1 млн руб. Но, во-первых, уже в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ заложены исключения, повышающие для отдельных видов пра-



вонарушений максимальный размер штрафа для юридических лиц до 60 млн руб. Во-вторых, при исчислении административного штрафа по специальным правилам верхний предел не устанавливается. Штраф может исчисляться в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения, сумме неуплаченных налогов, таможенных пошлин, стоимости ценных бумаг, сумме выручки юридического лица за год, цене государственного контракта, сумме средств, полученных из бюджета. Размер штрафа, правда, не может превышать названные суммы более чем в три раза, но, поскольку сами эти величины не ограничены, то и их трехкратный размер также не ограничен. Также не установлено ограничений стоимости вещей, подлежащих конфискации.

Есть еще одно обстоятельство, которое надо учитывать при решении данного вопроса. Оно связано с многосубъектностью деликтов с участием юридических лиц. Целый ряд составов могут иметь общие объективные признаки, но разные субъективные признаки (гражданин, должностное лицо, юридическое лицо), и, в связи с этим, разную юридическую природу. Так, за подделку документа работником организации к уголовной ответственности будет привлечен этот работник, а организация как юридическое лицо — к административной ответственности. Причем производства по уголовному делу и по делу об административном правонарушении будут вестись независимо друг от друга, хотя и с использованием одних и тех же доказательств.

Так в чем же смысл введения уголовной ответственности юридических лиц? Какие задачи, которые не могут быть решены посредством административной ответственности, будут решены ответственностью уголовной?

Можно ли предположить, что уголовное законодательство будет предусматривать какие-то новые виды уголовных наказаний для юридических лиц, за исключением уголовного штрафа? Скорее всего, нет. С юридической фикции, не имеющей физического тела, сознания и психики взять нечего, кроме имущества (в том числе, денежных средств). Уничтожить юридическое лицо (аналог смертной казни) позволяет гражданское законодательство. При этом невозможно миновать процедуру банкротства.

Имеет ли значение судимость юридического лица? Трудно сказать что-либо определенное, хотя собственники судимого юридического лица в любой

момент могут его ликвидировать и образовать новое юридическое лицо, не обремененное судимостью и вообще негативной историей.

Может быть, в уголовном законодательстве будут сформулированы признаки субъективной стороны преступлений — вина, умысел, мотив? Опять же вряд ли. Эти категории не могут быть соотнесены с юридической фикцией. Они, как свидетельствует мировая практика, могут быть только обойдены.

В то же время, с учетом усложненной формы уголовного процесса, по сравнению с административным процессом, реализация уголовной ответственности юридических лиц будет существенно затруднена. И с позиции предпринимательского сообщества это, вероятно, хорошо, поскольку повышает их защищенность.

Административная ответственность юридических лиц, в отличие от административной же и уголовной ответственности физических лиц, предполагает правопреемство, что, вероятно, обусловлено ее материальным (имущественным или штрафным) характером. Возможно ли учесть это обстоятельство в уголовном законодательстве?

Таким образом, остается только одна причина продолжения дискуссии об введении уголовной ответственности юридических лиц — то, что в интернет-сообществе именуется термином «троллинг», а в просторечье — забалтыванием проблемы.

Если же инициаторы введения уголовной ответственности юридических лиц подразумевают в действительности уголовную ответственность собственников юридических лиц, то это приведет к реставрации социалистической системы хозяйствования, уничтожению частного сектора в экономике и переложению всей промышленности, строительства, сферы работ и услуг, сельского хозяйства, транспорта и всего остального на плечи государства — на государственные организации, для которых проблемы уголовной, да и административной ответственности не актуальны.

Литература

1. Таганцев Н.С. Курс русского уголовного права. Часть Общая: Кн. 1. Учение о преступлении. СПб., 1874.
2. Бернер А.Ф. Учебник уголовного права. Части Общая и Особенная. Т. I. Часть Общая. СПб., 1865.
3. Отчет по Российской Федерации о соответствии рекомендациям ГРЕКО, одобренный Группой государств против коррупции (ГРЕКО) на 49-м пле-

нарном заседании (Страсбург, 29 ноября — 3 декабря 2010 г.). Страсбург, 2010.

4. Уильям Бернам. Правовая система США / Науч. ред. проф. В.А. Власихин. М., 2007.

5. Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М., 2001.

6. Сорокин В.Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Избранные труды. СПб., 2005.

7. Панова И.В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2007. № 8.

8. Гражданское право: Учебник. В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1998.

9. Сумской Д.А. Статус юридических лиц: Учеб. пособие для вузов // КонсультантПлюс.

10. Гражданское право России. Общая часть: Курс лекций / Отв. ред. О.Н. Садиков. М., 2001.

11. Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. М., 2000.

12. Зырянов С.М. Административная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Мат. для VIII Ежегодных науч. чтений памяти проф. С.Н. Братуся / Отв. ред. Н.Г. Доронина. М., 2013.

References

1. Tagantsev N.S. Course of Russian criminal law. Part of Total: Bk. 1. The doctrine of the crime. SPb., 1874.

2. Berner A.F. Textbook of Criminal Law. General and Special Parts. T. I. Part General. SPb., 1865.

3. Report of the Russian Federation according to GRECO recommendations, endorsed by the Group of States against Corruption (GRECO) at the 49th plenary meeting (Strasbourg, 29 november — 3 december 2010). Strasbourg, 2010.

4. William Burnham. The legal system of the United States / Sci. ed. prof. V.A Vlasihin. M., 2007.

5. Zhilinsky A. Rericht A. Introduction to German law. M., 2001.

6. Sorokin V.D. Comment your favorite places of the code of Administrative violations // Selected works. SPb., 2005.

7. Panova I.V. Once again, two trends that destroy the integrity of the institution of administrative responsibility // the Bulletin YOU. 2007. № 8.

8. Civil law: the textbook. In 2 t. T. 1 / Ed. E.A. Sukhanov. M., 1998.

9. Sumskoi D.A. The status of legal entities: Proc. manual for schools // Consultant.

10. Civil law of Russia. Overview: Lecture / Ed. H.E. Sadikov. M., 2001.

11. Suvorov N.S. On the legal entities of the Roman law. M., 2000.

12. Zyryanov S.M. Administrative responsibility as an independent legal liability. Legal liability: Current challenges and solutions: Mat. for the VIII Annual scientific readings in memory of prof. S.N. Bratusya / Ed. N.G. Doronin. M., 2013.

Актуальные проблемы уголовно-процессуального права: Учеб. пособие / Под ред. О.В. Химичевой, О.В. Мичуриной. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

Учебное пособие, подготовленное в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция», квалификация «магистр», отражает современные актуальные в теоретическом и практическом плане проблемы уголовно-процессуального права.

Для магистров, слушателей (студентов), адъюнктов (аспирантов) и преподавателей юридических вузов, а также для всех интересующихся проблемами уголовного судопроизводства.



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

АМИНАТ ГАДЖИЕВНА КАМАСОВА,

преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: aminakamasova@mail.ru

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор **Зырянов С.М.**

Рецензент: кандидат юридических наук **Вендель Н.Г.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемные вопросы квалификации административного правонарушения в случае его совершения сотрудником органов внутренних дел.

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения, проблемы квалификации административного правонарушения, сотрудники органов внутренних дел как специальный субъект административной ответственности.

Annotation. Article is devoted to problematic issues of qualification of an administrative violation in case of its commission by the internal affairs staff.

Keywords: administrative responsibility, administrative violation, problems of qualification of an administrative violation, internal affairs staff as a special subject of administrative responsibility.

Согласно действующему законодательству, сотрудники органов внутренних дел за совершенные противоправные деяния несут уголовную, административную, дисциплинарную и материальную ответственность¹.

Что касается административной ответственности, то она наступает, в том случае, если совершено административное правонарушение, — такой позиции придерживаются многие ученые-административисты², общее мнение которых сводится к тому, что «административное правонарушение является основанием для привлечения к административной ответственности»³.

Законодательное определение административного правонарушения закреплено в ч.1 ст.2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ (далее — КоАП РФ), согласно которой им «признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Правовая сущность административного «правонарушения заключается в его формально-юридических признаках»⁵. Выделяют следующие характерные признаки административного правонарушения:

1) *общественная вредность*. Напрямую данный признак в легальном определении не закреплен, соответственно, не является материальным признаком административного правонарушения, но о наличии его косвенно свидетельствует ст. 2.2 КоАП РФ, где говорится о «вредных последствиях» этого деяния;

2) *противоправность деяния* означает, что данное деяние закреплено в нормативном правовом акте как

¹ Ст. 15 ФЗ РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник; 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 545; Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: Учебник. М., 2011. С. 410.

³ Некрасов В.Ф., Полубинский В.И. МВД России: Энциклопедия. М., 2002. С. 26.

⁴ Российская газета. 2001. 31 дек.

⁵ Малахов В.П., Горшенева И.А., Иванов А.А. Теория государства и права: Учеб. пособие. М., 2012. С. 159.



правонарушение, т.е. такое действие (бездействие) прямо предусмотрено в качестве административного правонарушения в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административном правонарушении;

3) *виновность* деяния подразумевает, что оно совершено при наличии вины в форме умысла или неосторожности, т.е. совершено умышленно либо неосторожно;

4) *субъектный состав*. Субъектами правонарушения могут быть как физические, так и юридические лица;

5) *наказуемость* как признак административного правонарушения означает возможность применения административного наказания за совершение данного правонарушения. Административные наказания, в свою очередь, как «мера административной ответственности подразумевают применение различных средств принудительного воздействия на поведение людей»⁶.

Таким образом, в случае если отсутствуют обстоятельства, исключающие административную ответственность, предусмотренные ст. 24.5 КоАП РФ, то к лицу, совершившему административное правонарушение могут применяться следующие виды административного наказания, предусмотренные ст. 3.2 КоАП РФ: предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Перечень административных наказаний является исчерпывающим, устанавливается исключительно Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, согласно ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ.

Что касается сотрудников органов внутренних дел, то, как и в ранее действовавшем⁷, так и в современном российском административном законодательстве предусматривается специальный порядок привлечения к административной ответственности сотрудников органов внутренних дел и других лиц, обозначенных в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ.

Сотрудником органов внутренних дел, согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательных акты Российской Федерации»⁸ (далее — Федеральный закон № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел») признается гражданин, который взял на себя обязательство по прохождению федеральной государственной службы в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава и которому в установленном законом порядке присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава.

Особый порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к административной ответственности установлен ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ и ст. 15 Федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел» и заключается он в том, что сотрудники за совершение административных правонарушений, за исключением правонарушений, указанных в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, за которые предусмотрен общий порядок привлечения к административной ответственности, несут дисциплинарную ответственность, т.е. меры административного наказания в этих случаях не применяются.

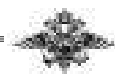
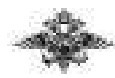
Общий порядок привлечения к административной ответственности сотрудников органов внутренних дел представляет собой установленный ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ механизм привлечения сотрудников органов внутренних дел к административной ответственности за совершение следующих административных правонарушений:

- ♦ нарушение законодательства о выборах и референдуме (ст. 5.1—5.25, ст. 5.45—5.52, ст. 5.56 КоАП РФ);
- ♦ нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях (ст. 5.26 КоАП РФ);
- ♦ нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3 КоАП РФ);
- ♦ нарушения законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок (ст. 7.29—7.32 КоАП РФ);

⁶ Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1 (205). С. 15.

⁷ Ст. 16 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

⁸ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.



- ◆ нарушение в области охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 8 КоАП РФ);
- ◆ нарушение требований пожарной безопасности (ст. 11.16, ст. 20.4 КоАП РФ);
- ◆ нарушения в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ);
- ◆ нарушения антимонопольного законодательства (ст. 14.9, ч. 3 ст. 14.32 КоАП РФ);
- ◆ нарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (ст. 15 КоАП РФ);
- ◆ нарушения в области таможенного дела (гл. 16 КоАП РФ);
- ◆ нарушения, посягающие на институты государственной власти (ст. 17.3, ст. 17.7—17.9, ч. 1, 3 ст. 17.14, ст. 17.15 КоАП РФ);
- ◆ нарушения в области защиты государственной границы РФ (ст. 18.1—18.4 КоАП РФ);
- ◆ нарушение срока уплаты административного штрафа (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ).

Итак, обобщая результаты проведенного анализа норм, регулирующих ответственность сотрудников органов внутренних дел за совершение административных правонарушений, можно сделать вывод, что сотрудники за совершенные административные правонарушения привлекаются либо к административной (общий порядок), либо к дисциплинарной ответственности (особый порядок), что противоречит определению административного правонарушения, указанного в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ.

Следовательно, деяния, за исключением указанных в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ в случае их совершения сотрудником органов внутренних дел и другими лицами, указанными в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, не яв-

ляются административными правонарушениями, так как при буквальном следовании нормам КоАП РФ такие деяния не квалифицируются как административные правонарушения, а относятся к дисциплинарным проступкам.

Литература

1. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. Первая часть: Учебник. М., 2011.
2. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Учебник; 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007.
3. *Зырянов С.М.* Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1 (205).
4. *Малахов В.П., Горшенева И.А., Иванов А.А.* Теория государства и права: Учеб. пособие. М., 2012.
5. *Некрасов В.Ф., Полубинский В.И.* МВД России: Энциклопедия. М., 2002.

References

1. *Alekhin A.P., Karmolitsky A.A.* Administrative law in Russia. The first part: the textbook. M., 2011.
2. *Bachrach D.N. Rossinsky B.V., Starilov J.N.* Administrative law: the textbook; 3rd ed., pererab i ad. M., 2007.
3. *Zyryanov S.M.* Administrative responsibility in the system of public liability // Journal of Russian law. 2014. № 1 (205).
4. *Malakhov V.P., Gorsheneva I.A., Ivanov A.A.* Theory of State and Law: Textbook. allowance. M., 2012.
5. *Nekrasov V.F., Polubinskii V.I.* Ministry of Internal Affairs of Russia: Encyclopedia. M., 2002.



Аминов И.И. и др. **Профессиональная этика и служебный этикет сотрудников ОВД:** Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

С современных позиций рассматриваются основные этические проблемы: сущность морали, категории этики, история нравственных начал в деятельности царской полиции и советской милиции. Даются рекомендации по формированию у сотрудников общих и профессиональных компетенций, убеждений, умений и навыков соблюдения моральных и правовых норм в профессиональной деятельности и повседневном поведении.

Особое внимание уделяется анализу Типового кодекса профессиональной этики и служебного поведения в контексте той или иной главы.

Для учащихся и преподавателей образовательных учреждений МВД России. Учебник может быть использован в процессе служебной подготовки сотрудников полиции.

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

ЮРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ КИВИЧ,

*доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право*

E-mail: yv_kivich@mail.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Лебедев С.Я.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы административно-правовой охраны отношений в сфере общественной безопасности и общественного порядка, предлагается ряд мер по совершенствованию правоохранительной и правоприменительной деятельности в указанных областях.

Ключевые слова: общественный порядок, общественная безопасность, административно-правовая охрана.

Annotation. In article problems are considered administratively-right protection relations in sphere public safety and a public order, a number of measures on perfection is offered law-enforcement activity in the specified areas.

Keywords: public order, public safety, is administrative-legal protection.

Общественная безопасность и общественный порядок как социально-правовые категории характеризуются рядом особенностей, определяющих содержание деятельности властных органов по охране (обеспечению) этих отношений.

1. Общественная безопасность и общественный порядок:

◆ касаются всех граждан без исключения, причем с момента рождения и до конца жизни;

◆ как правило, касаются элементарных действий, поступков и правил поведения людей, которые происходят открыто, публично и обычно понятны для окружающих;

◆ регулируется как нормами права, так и иными социальными и техническими нормами (морали, обычаями, традициями, даже модой).

2. В сфере общественной безопасности и общественного порядка:

◆ ежегодно совершается огромное количество правонарушений;

◆ происходит значительный оборот объектов и предметов повышенной опасности. Поэтому лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел, осуществляющих государственный надзор

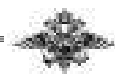
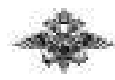
и контроль в этой области, позволяет предупреждать и пресекать нарушение установленных правил и, тем самым, минимизировать наступление тяжких последствий, связанных, как правило, с нарушением соответствующих норм, стандартов и требований;

◆ соприкасаются такие опасные антисоциальные явления, как наркомания, пьянство, проституция, бродяжничество, попрошайничество;

◆ постоянно проходят различные массовые публичные мероприятия с большой концентрацией людей в тех или иных помещениях или на ограниченной территории, что нередко создает угрозу для жизни и здоровья граждан, нормального функционирования организаций;

◆ происходят различные групповые нарушения, массовые беспорядки, вооруженные и невооруженные конфликты, террористические акты. Нередко они сопровождаются убийствами, гибелью людей, погромами и поджогами государственных и общественных зданий, жилых домов граждан, разрушением железнодорожных путей, мостов, линий электропередач и связи;

◆ неразрывно связаны с чрезвычайными ситуациями, наступающими при возникновении стихийных



бедствий, пожаров, крупных техногенных аварий, катастроф, эпидемий и эпизоотий, создающих угрозу жизни и здоровью граждан и требующих проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Названные особенности общественной безопасности и общественного порядка наглядно демонстрируют важность и актуальность этих сфер в деятельности государственных и муниципальных органов, а главное — определяют содержание их правоохранительных функций и полномочий.

В современных условиях реформирования государственного правоохранительного механизма основой системы органов охраны общественного порядка и общественной безопасности в Российской Федерации должны стать органы охраны общественного порядка и общественной безопасности в муниципальных образованиях как наиболее многочисленной части всей системы. Руководить ими должны органы местного самоуправления.

При организации взаимодействия муниципальных органов охраны общественного порядка и общественной безопасности сложнейшим остается вопрос их взаимоотношений и взаимодействия с федеральными и территориальными органами охраны общественного порядка и общественной безопасности, другими органами системы обеспечения общественной безопасности. Очевидно, на уровне органов местного самоуправления должен быть создан орган управления, который бы взял на себя выполнение этих и других управленческих функций.

Основными функциями муниципальных органов охраны общественного порядка должны стать предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, охрана общественного порядка и безопасности, именно в общественных местах.

Понятно, что в целях формирования муниципальных органов охраны общественного порядка потребуется значительно изменить действующее законодательство, а также принять ряд новых нормативных правовых актов.

В этой связи необходимо разрешить ряд проблем по поводу становления и развития обновленной общенациональной системы обеспечения общественной безопасности.

При формировании разноуровневой системы обеспечения общественной безопасности требуется учитывать два, казалось бы, противоречивых принципа: единоначалия и распределения полномочий. С

одной стороны, руководитель высшего уровня должен быть наделен всей полнотой власти и ответственности, с другой, — без передачи части функций на более низкий уровень, без консультаций и согласований невозможно устранить неизбежные разногласия и конфликты при принятии и исполнении решений.

Чем выше степень угрозы общественной безопасности, тем сложнее должна быть система ее обеспечения, больше создается уровней управления, а, следовательно, и процесс обеспечения общественной безопасности более сложен и длителен.

Практика показала, что создаваемые системы, временные органы управления не всегда адекватны возникшей угрозе. Порой сил и средств одного субъекта РФ (одного уровня) достаточно, чтобы предотвратить или ликвидировать саму угрозу, а также возможные негативные последствия. Вместе с тем, создавая мощную группировку сил и средств различных министерств и ведомств РФ, приходится сталкиваться с многочисленными проблемами правового и организационного характера.

Указанные обстоятельства подтверждают мнение, что система обеспечения общественной безопасности и общественного порядка должна иметь многоуровневую систему управления (как минимум три уровня).

Первый уровень, так называемый тактический (территориальный), — наиболее простой и включает в себя силы и средства территориальных подразделений, дислоцированных на этой территории. В этот уровень должны войти муниципальные органы охраны общественного порядка.

Второй уровень, региональный, является более высоким по сравнению с предыдущим, значительно отличается от него и включает в себя подразделения субъекта Федерации, расположенные в его границах. На наш взгляд, это основной уровень, в первую очередь, по объему решаемых задач.

Третий уровень управления — стратегический (в некоторых источниках его называют еще политическим); включается в работу, когда возникает угроза безопасности значительной части населения страны, дополнительные и значительные усилия для устранения угрозы или ликвидации негативных последствий.

Руководит оперативным штабом Президент РФ или Председатель Правительства. В его состав входят представители министерств и ведомств, задействованных для ликвидации ЧС.



В последние годы все больше говорят и пишут еще об одном уровне управления. На сегодняшний день он в практической деятельности применяется крайне редко, хотя в последние годы получает все большую научную проработку и практическую реализацию. Это связано с введением в Российской Федерации института полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе, созданием правоохранительных структур в федеральных округах и т.д. [1, с. 38—41; 5, с. 194—196].

Для немедленного и адекватного реагирования на возникающие угрозы, которые охватывают территорию более одного субъекта РФ, в системе органов власти федеральных округов следует создать структуры, задачей которых было бы обеспечение общественной безопасности и общественного порядка.

Следует еще раз подчеркнуть, что при создании различных структур на всех уровнях системы обеспечения общественной безопасности особое значение имеет функциональный подход. Все эти структуры должны в основном определяться задачами и функциями.

Процесс формирования функциональной структуры должен идти снизу, с определения задач, стоящих перед низовыми элементами системы, в первую очередь в муниципальных образованиях. Задачи и функции элементов обеспечения общественной безопасности в субъекте Российской Федерации, в свою очередь, определяются общественно-политической, социально-экономической и т.д. ситуацией в субъекте.

Система обеспечения общественной безопасности в целом должна не только в полном объеме соответствовать общероссийской системе национальной безопасности, но и быть ее составной частью. Систему безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности.

Основным субъектом обеспечения безопасности личности и общественного порядка является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей [2, с. 1—17]. Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечи-

вает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство.

Органы законодательной власти определяют основные направления и приоритеты в защите жизненно важных интересов объектов безопасности; формируют сферу правового регулирования отношений обеспечения безопасности; устанавливают порядок организации и функционирования органов обеспечения безопасности; осуществляют контроль за их деятельностью и т.д.

Реализация положений Конституции РФ, федеральных законов, других нормативных правовых актов возложена на исполнительную власть в лице Президента и Правительства РФ.

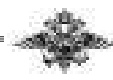
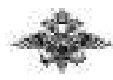
Судебные органы обеспечивают: защиту конституционного строя в Российской Федерации, осуществляют правосудие по делам о преступлениях и административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены, и т.д.

Граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности и общественного порядка в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством органов власти субъектов Российской Федерации, их нормативными правовыми актами, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере.

Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом.

Кодекс РФ об административных правонарушениях подготавливался не один год; этим занимались комиссии двух составов Государственной Думы. Характерно, что члены комиссий длительное время придерживались привычной точки зрения о том, что административное правонарушение, в отличие от преступления, не может посягать на общественную безопасность.

Но, в итоге, от таких несовместимых с реальной действительностью взглядов пришлось отказаться.



В Кодексе в перечень задач, поставленных перед административным законодательством, впервые была включена охрана общественной безопасности и общественного порядка.

То, что возможность административных правонарушений посягать на общественную безопасность признана законодательством, в современных условиях высокого уровня научно-технического прогресса имеет важнейшее значение. Сам по себе этот факт еще далеко не исчерпывает проблемы. Подход к ее решению требует ответа на многие вопросы.

Задача заключается в том, чтобы сформировать представление о подлинном составе административного правонарушения, посягающего на общественную безопасность и общественный порядок, в полном взаимодействии образующих его признаков.

Составы таких проступков связаны, главным образом, с нарушением правил обращения с техникой и веществами, способными причинить вред. Разрешая такую задачу, прежде всего, необходимо разобраться в механизме причинения вреда, установить, каким образом действия лица, являющиеся проявлением его воли, приводят к такому изменению обстановки, которое сопровождается причинением вреда, выявить существенные черты реально совершаемых деяний и последствий, обозначить их в качестве признаков и представить в виде состава правонарушения.

Общественная безопасность, выступающая в качестве объекта правонарушения, обычно рассматривается как определенные общественные отношения [3, с. 158—164]. Но в данном случае такое разъяснение представляется недостаточным. Безопасное функционирование техники, в которой сконцентрирована огромная энергия и масса веществ, способные причинить вред, контролируется разумной волей человека, разрабатывающего и соблюдающего правила и нормы обращения с ними. При этом человек вступает во взаимодействие с другими людьми и, вместе с тем, определенным образом воздействует на предметы материального мира, подчиняющиеся естественным законам. Общественные отношения и материальный мир с присущими ему естественными законами образуют реальную действительность.

Таким образом, можно говорить о том, что общественная безопасность — это состояние реальной действительности, исключающее возможность причинения вреда жизни, здоровью людей, имуществу и живой природе, поскольку оно контролируется разум-

ной волей человека, руководствующегося в своих действиях соответствующими правилами и нормами.

В качестве примера служит такое состояние общественной безопасности, как пожарная безопасность. Здесь безопасность — такое состояние процесса соблюдения требований закона по эксплуатации различных объектов, которое исключает возможность пожаров, ибо человек сохраняет возможность управления своими действиями по собственной разумной воле, руководствуясь требованиями соответствующих правил.

Следующий вопрос, имеющий важнейшее значение для выявления механизма создания угрозы причинения вреда, а затем и ее реализации, — это выявление связи между действиями лица, нарушающего правила и нормы, и объектом правонарушения. Каким путем происходят такие изменения в объекте, которые могут привести и приводят к причинению реального вреда? Изучение фактически происходящих событий позволяет получить исчерпывающий ответ на этот вопрос.

Безопасное состояние объекта разрушается, когда нарушение правил или норм приводит к потере контроля за функционированием техники или состоянием веществ, способных причинить вред, возникает реальная угроза причинения вреда. На дальнейшее развитие событий лицо, создавшее угрозу причинения вреда, повлиять уже не может. Вышедшие из-под власти человека силы способны, при определенных условиях, причинить вред объектам, выступающим в качестве факультативных.

К чему следует относить угрозу: к действию или к последствию? Как представляется, угроза — завершающий момент действия, его результат, но в то же время и полноценное последствие, выступающее в качестве признака состава. Угроза занимает свое место в пространстве и во времени, обладает качественной определенностью — наличием неконтролируемых сил, способных причинить вред. Именно такое соотношение действия, заключающегося в нарушении правил и норм, создающего реальную угрозу причинения вреда, и самой угрозы, оцениваемой как последствие деяния, позволяет представить состав административного правонарушения, посягающего на общественную безопасность (равно как и преступления) в полной взаимосвязи, в единстве его признаков.

Административное правонарушение в законодательстве рассматривается как виновное действие (без-



действие) [4]. Предлагаемое представление о единстве состава административного правонарушения, в котором действие и его последствие органически связаны друг с другом, не вызывает необходимости определять характер отношения виновного к каждому из них в отдельности, а позволяет и обязывает устанавливать форму вины в совершении правонарушения в целом, по характеру отношения к действию — правонарушению, создающему реальную угрозу причинения вреда, и к последствию — самой угрозе, которые едины. Иначе говоря, форма вины определяется характером отношения к созданию угрозы, т.е. опасности для общества.

Условия, в которых действуют неконтролируемые вредоносные силы, могут быть такими, что угроза причинения вреда исчезнет, и состояние безопасности восстановится либо, наоборот, она превратится в действительность, поражая дополнительные объекты. В последнем случае представляет интерес характер отношения лица, создавшего угрозу, к причинению вреда дополнительным объектам, который обычно рассматривается как форма вины по отношению к последствию. Здесь следует сказать, что последствие — это сложный процесс, который образуется отдельными элементами, связанными между собой естественными закономерностями. Например, при дорожно-транспортном происшествии происходит удар, способный вызвать опрокидывание, загорание, взрыв и т.д. Но начало этого процесса — аварийная обстановка, создаваемая виновным, и характер его отношения к поражению дополнительных объектов не могут рассматриваться в качестве самостоятельной формы вины, а вытекают из формы вины в создании аварийной обстановки, т.е. правонарушения в целом.

При решении задачи эффективного использования силы закона первоочередной мерой является выпуск качественных комментариев КоАП, содержание которых должно быть тесно увязано между собой. Комментарии к Общей части должны быть подготовлены высококвалифицированными специалистами, не обремененными устоявшимися, но явно устаревшими взглядами, способными глубоко проанализировать механизм современных реально происходящих событий, дать им такую юридическую характеристику, которая позволила бы практическим работникам быстро находить бесспорное решение.

Если комментирование законодательства и разъяснения по его применению будут подготавливаться на достаточно высоком уровне, можно ожидать как укрепления общественного порядка и безопасности, так и повышения доверия и уважения к органам, действующим в административно-правовой охране.

Литература

1. *Тимохин Н.В.* Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: проблемы правового регулирования и основные направления совершенствования // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4.
2. *Кашкина Е.В.* К вопросу о статусе субъектов охраны общественного порядка // NB: Российское полицейское право. 2013. № 1.
3. *Кивич Ю.В.* Признаки общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-юридической защиты // Вестник московского университета МВД России. 2014. № 5.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 23 января 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
5. *Цыреторов А.И.* Федеральные округа в системе территориального управления России // Вестник БГУ. 2012. № 2.

References

1. *Timokhin N.V.* Institut of plenipotentiaries of the Russian President in federal districts: problems of legal regulation and the main directions of improvement // Gaps in the Russian legislation. 2010. № 4.
2. *Kashkina E. V.* To a question of the status of subjects of protection of a public order // NB: Russian police law. 2013. № 1.
3. *Kivich Yu. V.* Signs of a public order and public safety as objects of administrative and legal protection // Bulletin of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia. 2014. № 5.
4. The code of the Russian Federation about administrative offenses of december 30, 2001 № 195-FZ (an edition of december 31, 2014) (with amendment and additional, in force since January 23, 2015) // SZ RF. 2002. № 1 (p.1). Art. 1.
5. *Tsyretorov A.I.* Federal districts in system of territorial administration of Russia // Bulletin BGU. 2012. № 2.

СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ВАЛЕРИЙ РОМАНОВИЧ КИСИН,

профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент;

ЮРИЙ ИЛЬИЧ ПОПУГАЕВ,

первый заместитель начальника ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат юридических наук, доцент,
Научная специальность 12.00.02 — государственное право и управление, советское строительство,
административное право, финансовое право

E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор **Бочаров С.Н.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается сущность и содержание административной ответственности, анализируются состояние и проблемы правового регулирования материально-правового и процессуального институтов юридической ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, материально-правовой и процессуальный институты административной ответственности, актуальные проблемы правового регулирования административной ответственности.

Annotation. Main points and the content of the administrative liability are revealed, the state and problems of its legal regulation for the substantive and procedural institutes of the legal liability are analyzed.

Keywords: administrative liability, substantive and procedural institutes of the legal liability, topical problems of the legal regulation of the administrative liability.

Одним из важнейших и широко применяемых средств охраны правопорядка является юридическая ответственность, и в частности такой ее вид, как административная ответственность¹. Являясь одной из фундаментальных категорий административно-деликтного права, получившей отражение в формулировках многих норм КоАП РФ², административная ответственность (как и юридическая ответственность в целом) не имеет нормативно оформленного определения, которое раскрывало бы ее юридическую сущность и содержание. Их уяснение, в свою очередь, необходимо для адекватной оценки состояния правового регулирования административной ответственности, ее соотношения с другими видами юридической ответственности и для разработки предложений по их оптимизации.

Проблемы юридической ответственности в целом и различных ее видов являются предметом постоянного внимания исследователей в области общей теории права и отдельных ее отраслей. При этом, в зависимости от целей исследования, в поле зрения исследователей оказываются разные аспекты этой юридической субстанции. Так, ретроспективная (или негативная) юридическая ответственность³ (в том числе и административная ответственность) рассматривается как форма (механизм) реагирования государства на правонарушение⁴;

как обязанность правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения, предусмотренные санкцией за совершение правонарушения и реализация этой обязанности⁵; как применение к лицам, совершившим правонарушение, предусмотренного законом наказания⁶; как негативная государственная оценка и осуждение правонарушения и лица, его совершившего, сопровождающиеся применением наказания⁷.

Представляется, что каждое из приведенных суждений в той или иной мере отражает сущность админист-

¹ Экспертные оценки свидетельствуют, что к административной ответственности в стране ежегодно привлекается около 100 млн физических и юридических лиц // Статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ и МВД России.

² Термин «административная ответственность» присутствует в 26 статьях КоАП РФ и в названии гл. 2.

³ Позитивная юридическая ответственность находится вне рамок настоящей публикации (о ней см.: *Носкова Е.А.* Позитивная юридическая ответственность: Дисс. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2004; *Магомедов А.А.* Уголовная ответственность и освобождение от нее: эволюция правовых воззрений и современность: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1988).

⁴ *Серков П.П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 11.

⁵ *Ягудина В.М.* Юридическая ответственность: система и классификация: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 12.

⁶ Административное право: Учебник. Ч. 2. М., 2005. С. 17; *Дугенец А.С.* Административная ответственность по российскому праву: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2005; *Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Учебник. М., 2009. С. 603.

⁷ Административное право Российской Федерации / Отв. ред. Н.Ю. Хамаева; 2-е изд. М., 2005. С. 326.

ративной ответственности. Ее содержание (как и содержание других видов юридической ответственности) выявляется при рассмотрении ответственности как деликтного (охранительного) правоотношения и как правового института⁸. Содержание этого правоотношения составляют право государства (в лице уполномоченных органов и должностных лиц) применить меры государственного (административного) принуждения к лицу, совершившему административное правонарушение, и обязанность последнего претерпеть лишения и правоограничения, связанные с этими мерами. В свою очередь, этой обязанности нарушителя корреспондирует его право требовать применения только тех мер, которые закон связывает с содеянным и в том порядке, который установлен законом.

Обобщая изложенное и акцентируя внимание на правовых аспектах административной ответственности, можно предложить следующую дефиницию административной ответственности. Она (ответственность) может быть представлена как установленное законом правовое последствие совершения административного правонарушения, состоящее в возложении на правонарушителя обязанности претерпеть лишения и правоограничения, которые закон связывает с совершением административного правонарушения, и реализация этой обязанности посредством правоприменительной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, осуществляемой в установленном законом порядке.

Содержание, условия, порядок наступления и реализации этих последствий определяются материальными и процессуальными нормами административно-деликтного законодательства⁹. Их совокупность в административно-правовой литературе рассматривается как правовой институт административной ответственности, состоящий из материальных и процессуальных правовых норм, устанавливающих перечни административных правонарушений и административных наказаний; должностных лиц, уполномоченных применять наказания; порядок производства по делам об административных правонарушениях и статус его участников¹⁰.

Подобные утверждения о содержании института административной ответственности не представляются бесспорными. Во-первых, вряд ли может быть оправдано включение в этот институт правовых норм, устанавливающих перечень административных правонарушений и описывающих конструкции их составов. Несмотря на указанные выше различия в определении сущности административной ответственности, ни одно

из высказанных по этому поводу в юридической литературе суждений не противоречит признанию административной ответственности правовым последствием совершения административного правонарушения.

Очевидно, что следствие (ответственность) и причина его наступления (правонарушение) — категории причинно-следственной связи двух относительно самостоятельных явлений, ни одно из которых не является частью другого. Поэтому мы солидаризируемся с авторами, рассматривающими административное правонарушение как самостоятельный институт административно-деликтного права¹¹.

Во-вторых, вызывает сомнение правомерность включения в единый институт материальных и процессуальных норм, регулирующих административную ответственность. Они имеют разные предмет и метод правового регулирования. Так, материальные нормы административно-деликтного права регулируют отношения исключительно между государством и лицом, совершившим административное правонарушение. Им свойствен исключительно императивный, обязывающий метод правового регулирования.

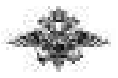
Процессуальные нормы регулируют не только отношения между лицом, совершившим административное правонарушение, и государством в лице органов и должностных лиц, уполномоченных реагировать на правонарушение, но и отношения, складывающиеся между этими органами и должностными лицами при осуществлении производства по делу об административном правонарушении, между ними и потерпевшими, свидетелями, экспертами и другими участниками производства. Регулирование отношений между указанными субъектами осуществляется не только обязывающими или императивными методами, но и методами управомочивающими,

⁸ *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 51; *Казаченко И.Л.* Санкции за преступления против жизни и здоровья. Томск, 1987. С. 45; *Уголовное право: Учеб. пособие / Под ред. Л.Д. Гаухмана и С.В. Максимова.* М., 2007. С. 60; *Шавалеев М.В.* Эффективность принципа неотвратимости юридической ответственности: Дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2011. С. 12.

⁹ Некоторыми авторами юридическая ответственность рассматривается исключительно как материально-правовое отношение и процессуальные нормы не включаются в институт административной ответственности (*Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности: Дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004; *Уголовное право: Учеб. пособие.* С. 61).

¹⁰ *Административное право России: Учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киялханова.* М., 2010. С. 402, 403; *Административное право: Учебник.* Ч. 2. С. 17; *Серков П.П.* Указ. соч. С. 23, 25.

¹¹ *Шергин А.П.* Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. 2008. № 1. С. 18.



дозволения (например, предоставление возможности отдельным участникам производства по делу об административном правонарушении отказаться от дачи показаний, заявлять ходатайства, представлять доказательства, обжаловать решение по делу и др.).

Таким образом, представляется возможным выделить материально-правовой и процессуальный институты административной ответственности как взаимобусловленные, но относительно самостоятельные части административно-деликтного права.

Представляется возможным обозначить содержание материально-правового института административной ответственности следующим образом. Во-первых, его составляют нормы Общей части КоАП РФ, провозглашающие принципы равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения (ст. 1.4), законности применения административного наказания (ст. 1.6), нормы, определяющие порядок действия законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве (ст. 1.7, 1.8), устанавливающие особенности административной ответственности некоторых субъектов (ст. 2.4—2.6², ст. 2.10), определяющие цели и виды наказаний, правила их назначения, сроки давности привлечения к административной ответственности и срок пребывания лица, подвергнутого административному наказанию в состоянии «административной наказанности», возможность освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности (гл. 3 и 4 КоАП РФ).

В структуру рассматриваемого института входят и некоторые нормы Особенной части КоАП РФ, которыми установлены основания освобождения от административной ответственности за отдельные виды административных правонарушений (примечания к ст. 6.8, 6.9, 14.32, 20.25 и др.). Кроме того, в санкциях норм Особенной части Кодекса виды и размеры (сроки) административных наказаний, установленных гл. 3 Общей части, конкретизированы применительно к отдельным видам административных правонарушений. Поэтому они рассматриваются как важная составляющая материально-правового института административной ответственности¹².

Система норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях и исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях (разд. IV, V КоАП РФ), образует процессуальный институт административной ответственности. Являясь правовым институтом, он, в свою очередь,

включает в себя ряд субинститутов (например, институты доказательств — гл. 26, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — гл. 27, возбуждения дела об административном правонарушении — гл. 28, рассмотрения дела — гл. 29 и др.¹³) и отдельных норм, содержащихся в Общей части Кодекса (ст. 1.5, 1.6) и в гл. 24 (ст. 24.2, 24.3) и др.

В совокупности правовые нормы, составляющие материальный и процессуальный институты административной ответственности, образуют единую правовую ткань рассматриваемой юридической категории. Анализ ее состояния показывает, что каждый из составляющих ее институтов обременен своими специфическими проблемами, требующими поиска своеобразных подходов к их разрешению. В рамках этой публикации авторы считают необходимым и возможным ограничиться обозначением лишь некоторых из них.

Так, представляется актуальной проблемой современного состояния материального института административной ответственности его соотношение с уголовной ответственностью. Их объединяет функциональная направленность: они являются видами штрафной (карательной) юридической ответственности. Являясь следствием совершения существенно различающихся по характеру и степени общественной опасности правонарушений, очевидно, что административная и уголовная ответственность должны существенно отличаться по характеру и степени тяжести тех лишений и правоограничений, которым могут подвергаться лица, совершившие такие правонарушения.

До относительно недавнего времени в юриспруденции существовала аксиома о меньшей степени суровости (репрессивности) административной ответственности по сравнению с уголовной. В последнее десятилетие усилия законодателей она, к сожалению, опровергнута. Максимальные размеры и сроки некоторых видов административных наказаний, предусмотренных для физических лиц, на несколько порядков превосходят минимальные сроки и размеры аналогичных видов уголовных наказаний; сроки давности привлечения к административной ответственности за некоторые виды административных правонарушений равны срокам давности, установленным для преступлений небольшой и средней

¹² Такой же составляющей являются санкции, содержащиеся в законодательстве об административных правонарушениях субъектов Федерации.

¹³ Главы 25, 291, 30, 31 КоАП РФ.

тяжести¹⁴; давность исполнения постановления о назначении административного наказания такая же, как и давность исполнения обвинительного приговора при осуждении за преступление небольшой тяжести.

Перечень подобных несуразностей, явных диспропорций мог бы быть продолжен, но представляется, что и приведенных достаточно для постановки задачи по восстановлению границы между административной и уголовной ответственностью.

Иного рода проблемы обнаруживаются при анализе процессуального института административной ответственности. Он призван обеспечить реализацию административной ответственности. С одной стороны, процессуальные нормы должны предоставить органам и должностным лицам, уполномоченным реагировать на совершенное правонарушение, возможность привлечь виновного к административной ответственности, а с другой, — обеспечить соблюдение его прав, а также прав и законных интересов других участников производства по делу об административном правонарушении.

Нынешнее состояние рассматриваемого института не позволяет признать, что он в полной мере обеспечивает решение этой задачи. Каждой из стадий производства по делу об административном правонарушении присущи недостатки правового регулирования.

В наибольшей мере ими страдает субинститут возбуждения дела об административном правонарушении (гл. 28 КоАП РФ). Помимо многочисленного неоправданного дублирования и противоречий составляющих его норм¹⁵, обнаруживаются проблемы концептуального характера. Во-первых, гл. 28 КоАП РФ, регламентирующая возбуждение дела об административном правонарушении, фактически не определяет содержание деятельности уполномоченных должностных лиц по рассмотрению сообщений об административных правонарушениях. Получение и закрепление сведений, на основании которых может быть принято решение о возбуждении или об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, предполагает совершение ряда процессуальных действий (установление личности лица, подлежащего административной ответственности, свидетелей, потерпевших, осмотр места совершения правонарушения (и не только, предусмотренного ст. 28.1¹, как это установлено действующим Кодексом), осмотр вещей, документов, которые могут быть доказательствами по делу, получение объяснений, истребование сведений, применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении).

Именно совокупность указанных процессуальных действий и составляет содержание стадии возбуждения дела об административном правонарушении, что не нашло закрепления в рассматриваемом субинституте.

Представляется неоправданным существующее ограничение возможности административного расследования лишь некоторых видов административных правонарушений (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ). Его необходимость обусловлена не видом правонарушения, а характером и объемом сведений о нем, которыми располагает должностное лицо, рассматривающее сообщение о правонарушении, и которые необходимы ему для принятия решения о возбуждении или отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

И следующая, связанная с названной, проблема рассматриваемого субинститута административной ответственности состоит в том, что составляющие его нормы фактически не предусматривают возможности возбуждения дела об административном правонарушении при неустановлении лица, его совершившего, если по данному виду правонарушения не предусмотрено административное расследование. Вместе с тем, неустановление лица, подлежащего привлечению к административной ответственности, не признается основанием и для отказа в возбуждении дела. Таким образом, должностное лицо, получившее, например, заявление пострадавшего об уничтожении, повреждении или хищении его имущества неизвестным лицом, лишено возможности принять по нему какое-либо законное решение, а пострадавший лишен возможности реализовать право на защиту от противоправного посягательства.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что рамки статьи позволили авторам обозначить лишь особо актуальные теоретико-прикладные проблемы правового регулирования административной ответственности. Их разрешение требует привлечения внимания административистов, что особенно важно на нынешнем этапе разработки и принятия новой редакции КоАП РФ.

¹⁴ Денисенко В.В. Административное правонарушение и преступление, административная и уголовная ответственность: нетождественное сходство: Мат. VIII Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, посвященной памяти проф. В.Д. Сорокина (3—6 октября 2013 г.). Краснодар, 2014. С. 92—107; Попугаев Ю.И. Об оптимизации административно-деликтного законодательства. С. 27—35; Попугаев Ю.И. О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 43—46.

¹⁵ Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Поводы и основание возбуждения дела об административном правонарушении: состояние и оптимизация правового регулирования // Научный портал МВД России. 2014. № 3. С. 57—61.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ СОТРУДНИКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РАМКАХ ПРОЦЕДУРЫ АТТЕСТАЦИИ

ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА КЛИМКИНА,

старший преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право

E-mail: AlenaK05@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Лахтина Т.А.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Освещается проблема недостаточно полного законодательного определения прав сотрудника органов внутренних дел в рамках процедуры аттестации. Предпринята попытка систематизации законодательно закрепленных прав аттестуемого в рамках вышеуказанной процедуры; высказаны предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: аттестация, сотрудник органов внутренних дел, правовой статус.

Annotation. In this article the problem of the insufficient legislative definition of the rights of members of the Interior as part of the certification. Attempt to systematize statutory rights under the above attestation procedures, as well as suggestions to improve the legislation in this area.

Keywords: certification, an employee of the Interior, legal status.

Аттестация является обязательным элементом прохождения службы в органах внутренних дел. В отношении каждого сотрудника органов внутренних дел один раз в четыре года или чаще, если возникли законодательно определенные основания для внеочередной аттестации, проводится аттестация. Конечно, из этого правила есть исключения. Так, сотрудники органов внутренних дел женского пола, находившиеся в отпуске по беременности и родам, а также сотрудники, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходят аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска. Эти и другие правила аттестации, а также ее цель, основания проведения и содержание самой процедуры аттестации регламентируются ст. 33 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон «О службе») и Приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»² (далее — Приказ МВД России № 170).

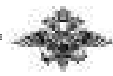
Действующее законодательство не раскрывает понятия «аттестация», указывая лишь на ее цель: опреде-

ление соответствия сотрудника органов внутренних дел замещаемой должности в органах внутренних дел. Таким образом, в ходе данной процедуры решается вопрос о месте конкретного сотрудника органов внутренних дел в иерархии предусмотренных в органах внутренних дел должностей, либо отсутствии такового. Итогом аттестации могут стать не только благоприятные последствия в виде признания факта соответствия замещаемой должности или возможности замещения вышестоящей, но и неблагоприятные: перевод на нижестоящую должность или увольнение со службы в органах внутренних дел, а также «условное» соответствие должности (ситуация, когда аттестация сотрудника переносится на срок, не превышающий одного года, для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя (начальника), либо для направления сотрудника на обучение по дополнительным профессиональным программам).

Учитывая, что процедура аттестации может иметь серьезные негативные последствия для аттестуемого, следует обратить особое внимание на то, каким обра-

¹ Российская газета. 2011. 7 дек.

² Российская газета. 2012. 27 апр.



зом и в каком объеме законодательно прописаны права аттестуемого сотрудника в рамках рассматриваемой процедуры. Это обстоятельство становится особенно актуальным в ситуациях, когда аттестация проводится лицами, «которые сами должны быть уволены за многочисленные нарушения по службе»³, а также в случаях, когда «аттестация становится фарсом, где члены комиссии и руководство заранее решили, кто уйдет, а кто останется»⁴.

Анализ законодательства, регламентирующего порядок проведения аттестации в органах внутренних дел, позволяет сделать вывод о том, что права аттестуемого прописаны таким образом, что их необходимо «искать». Необходимо отметить, что эта особенность характерна не только для аттестуемого сотрудника. Права других участников процедуры аттестации (непосредственного руководителя аттестуемого сотрудника, председателя аттестационной комиссии, членов аттестационной комиссии, секретаря, сотрудника кадровых подразделений и др.) прописаны аналогичным образом. На наш взгляд, подобный подход усложняет использование правовых норм в рассматриваемой сфере административно-правовых отношений. Следует отметить тот факт, что для отдельных участников процедуры аттестации (тех, которые обладают возможностями исключительно совещательного голоса) данный элемент правового статуса изложен в более систематизированном виде. Так, права членов общественного совета, общественных организаций ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск, а также представителей образовательных и научных организаций, привлеченных к работе аттестационной комиссии, собраны воедино в п. 43 Приказа МВД России № 170. К ним относятся: право присутствовать на заседании аттестационной комиссии; свободно высказывать свое мнение по любому вопросу деятельности аттестационной комиссии; вносить предложения, замечания, давать справки по существу обсуждаемого вопроса; обращаться с вопросами к членам аттестационной комиссии и к лицам, приглашенным на заседание аттестационной комиссии; знакомиться с протоколами и материалами заседания аттестационной комиссии и иными документами, представляемыми на рассмотрение комиссии и образующимися в ходе ее деятельности; представлять документы, обязательные к рассмотрению аттестационной комиссией. Представляется, необходимо использовать аналогичный подход и в случаях с другими участниками аттестации.

Анализ правовых норм, содержащихся в ст. 33 Закона «О службе» и Приказе МВД России № 170, позволил выделить ряд прав аттестуемого сотрудника.

Право на информацию об аттестации. Приказом МВД России № 170 предусмотрено составление Плана проведения аттестации на календарный год. Кадровое подразделение в течение 30 дней со дня утверждения данного документа знакомит с ним *под роспись* аттестуемых в плановый период сотрудников и их непосредственных руководителей (начальников) в части, касающейся указанных сотрудников и руководителей. В случае внеплановой аттестации не позднее, чем за пять дней со дня принятия решения о проведении внеочередной аттестации, кадровое подразделение знакомит *под расписку* аттестуемых сотрудников с указанным решением. Таким образом, аттестуемый сотрудник вправе заблаговременно получить информацию о предстоящей процедуре и подготовиться к ней.

Законодательством предусмотрено составление непосредственным руководителем аттестуемого сотрудника мотивированного отзыва о выполнении сотрудником своих служебных обязанностей и предложения аттестационной комиссии. Аттестуемый вправе ознакомиться с данным документом. Приказом МВД России № 170 предусмотрена обязанность секретаря аттестационной комиссии не менее чем за один рабочий день до проведения аттестации ознакомить аттестуемого сотрудника под расписку с мотивированным отзывом, а также с датой и местом проведения заседания аттестационной комиссии.

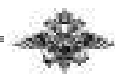
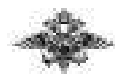
Кроме этого, сотрудник имеет право на индивидуальную беседу с непосредственным руководителем перед аттестацией, в ходе которой сотрудник получает информацию с разъяснениями об основаниях и порядке проведения аттестации, ответственности сотрудника за неявку на аттестацию.

По окончании аттестации сотрудник имеет право на ознакомление с аттестационным листом. Кадровое подразделение в течение трех рабочих дней со дня заседания аттестационной комиссии обязано ознакомить сотрудника с данным документом.

Таким образом, право на информацию об аттестации представлено следующей группой прав аттестуемого на:

³ Подзин А.А. Правовое и организационное обеспечение процедуры проведения аттестации в ОМВД // Российский следователь. 2013. № 17. С. 44.

⁴ Там же.



- ◆ ознакомление с Планом проведения аттестации на календарный год;
- ◆ ознакомление с решением о проведении внеочередной аттестации;
- ◆ ознакомление с мотивированным отзывом, подготовленным непосредственным руководителем;
- ◆ достоверность информации, указанной в мотивированном отзыве непосредственного руководителя;
- ◆ индивидуальную беседу с непосредственным руководителем перед аттестацией;
- ◆ ознакомление с аттестационным листом.

Право на активное участие в ходе процедуры аттестации. Сотрудник органов внутренних дел, в отношении которого проводится аттестация, имеет право на достоверность информации, изложенной в мотивированном отзыве непосредственного руководителя. Он вправе в письменной форме выразить свое несогласие с мотивированным отзывом и представить на заседание аттестационной комиссии дополнительные сведения, в том числе о достигнутых им результатах в служебной деятельности. К сожалению, на практике нередки случаи, когда сотрудника знакомят с данным документом в самый крайний срок, — один рабочий день. Это не является нарушением порядка проведения аттестации, но может сказаться на готовности аттестуемого отстаивать свои интересы в ходе процедуры аттестации. Тем не менее, аттестуемому следует знать о том, что он вправе ходатайствовать об истребовании материалов, подтверждающих изложенное в мотивированном отзыве. В случае, если аттестационная комиссия удовлетворит данное ходатайство, непосредственный руководитель будет обязан в течение трех рабочих дней направить в аттестационную комиссию требуемые дополнительные материалы. Нормативно не предусмотрено ни одного основания для отказа в удовлетворении подобного рода ходатайств.

Необходимо отметить о том, что аттестуемый вправе подавать ходатайства не только об истребовании дополнительных материалов, но и о приглашении на заседание аттестационной комиссии других сотрудников для целей обеспечения объективности оценки своих личных и деловых качеств. Решение по подобного рода ходатайствам принимает председатель аттестационной комиссии. Отказ в удовлетворении подобного рода ходатайств, на наш взгляд, существенно ограничивает права аттестуемого на объективное и доброжелательное обсуждение его личных и деловых качеств, а также на возможность реализации права на

защиту. Аттестуемый, по сути, остается один на один с комиссией, которая вправе задавать ему любые вопросы, связанные с его служебной деятельностью. Термин «служебная деятельность» объем и имеет сильно размытые границы. Регламент времени, отводимого на вопросы одному аттестуемому, не определен. Критериев оценки ответов аттестуемого нет. Обязательной фиксации заседания аттестационной комиссии с помощью средства аудиозаписи или видеозаписи не предусмотрено. Таким образом, аттестуемый оказывается в заведомо неблагоприятном положении, а сама процедура аттестации в любой момент может пойти по пути одной из двух крайностей: формальность или предвзятость.

Аттестуемый вправе обжаловать рекомендации аттестационной комиссии в порядке служебного спора в соответствии со ст. 72 Закона «О службе» и Приказом МВД России от 13 августа 2012 г. № 782 «Об утверждении Порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации»⁵. Оспаривая рекомендации аттестационной комиссии, на сотруднике лежит бремя доказывания неправомерности действий различных участников в рамках проведенной аттестации. К сожалению, нормативно не предусмотрено ознакомление сотрудника с протоколом заседания аттестационной комиссии. Вместе с тем, данный документ имеет важное процессуальное значение, так как отражает ход аттестации, задаваемые вопросы и ответы на них. На наш взгляд, необходимо законодательно установить обязательность:

- 1) предоставления данного документа для ознакомления аттестуемому под роспись;
- 2) составления указанного протокола в двух экземплярах (один — для кадровых подразделений, второй — для сотрудника);
- 3) наличия дополнительных граф в протоколе для возможности внесения записи в данный документ самим аттестуемым, где последний мог бы указать свои замечания о ходе процедуры аттестации;
- 4) установления ответственности за качество ведения протокола для лица, в чьи обязанности входит (традиционно, это секретарь аттестационной комиссии или, в его отсутствие, один из членов аттестационной комиссии по решению председателя комиссии).

Помимо изложенного, на степень объективности принимаемых аттестационной комиссией рекоменда-

⁵ Российская газета. 2012. 7 сент.