

ций и качество проводимой процедуры повлияло бы требование обязательной аудио- или видеозаписи указанной процедуры (с учетом соблюдения требования законодательства России о государственной тайне).

Исходя из изложенного, право на активное участие в ходе процедуры аттестации можно представить в виде следующей совокупности прав аттестуемого:

- ◆ на достоверность информации, изложенной в мотивированном отзыве непосредственного руководителя;

- ◆ 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;

- ◆ подавать ходатайства (об истребовании дополнительных материалов, о приглашении на заседание аттестационной комиссии других сотрудников, об отводе членов аттестационной комиссии в связи с возникшим конфликтом интересов и др.);

- ◆ требовать объективного и доброжелательного обсуждения своих личных и деловых качеств;

- ◆ на обжалование рекомендаций аттестационной комиссии.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что законодательство, определяющее права аттестуемого, нуждается в осмыслении и доработке. Полагаем, что учет изложенных выше предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере служебных отношений повысит степень качества процедуры определения соответствия сотрудника органов внутренних дел замещаемой должности, а также уменьшит количество случаев предвзятости или формализма.

Литература

1. Подзин А.А. Правовое и организационное обеспечение процедуры проведения аттестации в ОМВД // Российский следователь. 2013. № 17.

References

1. Podzin A.A. Legal and organizational support of procedure of carrying out certification in OMVD // the Russian investigator. 2013. № 17.

УДК 312.9
ББК 67.401

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

ВЛАДИСЛАВ ИГОРЕВИЧ КОВШЕВАЦКИЙ,

начальник кабинета специальных дисциплин кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: kovshevatsky@yandex.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор **Зырянов С.М.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется правовая природа административного принуждения; исследуются различные подходы к классификации отдельных принудительных мер, выявляются ее характерные особенности и признаки.

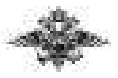
Ключевые слова: административное принуждение, государственное управление, полиция, гражданин, пресечение, предупреждение, наказание.

Annotation. The article is devoted to analysis of the legal nature of administrative enforcement, to the study of various approaches to the classification of certain coercive measures, to identify its characteristic features and characteristics.

Keywords: administrative enforcement, public administration, police, citizen, suppression, prevention, punishment.

Регулирование правоотношений, возникающих в различных институтах гражданского общества, обеспечение безопасности и установленного порядка управления реализуется посредством активных средств

государственного воздействия на конкретные субъекты (физические, юридические лица и пр.). Как известно, основными методами административно-правового управления выступают убеждение и принужде-



ние. Названные средства государственного управления — явления социальные, в связи с тем, что они проявляются в содержании и характере связей между участниками определенных правоотношений. В том или ином виде принуждение встречается в каждом человеческом обществе и является необходимым рычагом воздействия всякой социальной структуры. Основные государственные интересы требуют, чтобы органы власти реализовывали политическую волю, применяя в случаях, установленных законом, те или иные меры государственного воздействия [1, с. 17].

Сложно недооценить роль и значение государства, имеющего специальный аппарат принуждения, в борьбе с правонарушениями. Правовые нормы устанавливают основания административного принуждения, санкции и процессуальный порядок их применения. Государственное принуждение, как правило, характеризуют конкретные принудительные меры, применяемые в отношении правонарушителей строго определенными законом субъектами органов власти [2].

Административное принуждение, как один из распространенных способов государственного управления, включает разнообразные по специфике, правовой регламентации и целевому назначению меры. Однако, по причине отсутствия в административном законодательстве норм, устанавливающих дифференциацию названных мер в теории административного права и процесса не сформирован единый подход к пониманию классификации.

Говоря об эволюции развития подходов к классификации мер административного принуждения, необходимо отметить, что в XX в. существовали две основные точки зрения по данному вопросу. В эпоху советского административного права ученые-административисты выделяли двухчленную классификацию административно-правового принуждения: меры административного взыскания; прочие меры административного принуждения. Данную позицию в конце 1940-х гг. активно поддерживали в своих научных работах С.С. Студеникин [3, с. 67] и Ямпольская Ц.А. [4, с. 10] и др. Критерием для данной классификации является наличие административных санкций. Вторую классификацию сформировал М.И. Еропкин [5, с. 15]; в конце 1950-х гг. она получила наибольшее распространение. Суть данной классификации сводится к наличию следующих мер административного принуждения: меры административно-правового пресечения, меры административно-правового предупреждения, меры админи-

стративно-правового взыскания. Позицию М.И. Еропкина поддержали многие ученые-административисты. Среди них Ю.Н. Стариков, Б.В. Россинский [6, с. 588]. Схожей точки зрения придерживался И.И. Веремеенко, полагавший, что в группу мер административно-правового пресечения входят и меры административно-процессуального характера и санкционные административно-правовые меры. Он утверждал, что критерием для классификации мер принуждения является непосредственная цель их применения [7, с. 18].

Несколько иной точки зрения придерживается В.Д. Осинцев, обосновывающий наличие мер административно-правового пресечения, мер выявления угроз безопасности, мер административно-правового восстановления, мер административной ответственности, а также мер административно-правового сдерживания [1, с. 38, 39]. На наш взгляд, наиболее верной является классификация, предложенная в диссертационном исследовании А.И. Каплуновым [8, с. 14], включающая в себя, наряду с пресечением, правосоставлением и административной ответственностью, также предупреждение и процессуальное обеспечение.

Применение административного принуждения вызвано необходимостью, при наличии законных оснований наказать правонарушителей, предупреждения и пресечения правонарушений. Применять меры административного принуждения допустимо как в отношении правонарушителя, так и при его отсутствии (к примеру, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в целях предупреждения совершения административных правонарушений. Поскольку административные проступки несут меньшую общественную опасность, чем уголовно наказуемые деяния, то и административное принуждение, в целом, менее сурово, чем принуждение, используемое в уголовном процессе.

Существуют следующие характерные особенности административного принуждения:

- 1) совершение административного правонарушения является правовым основанием для реализации механизмов административного принуждения, установленных действующим законодательством;
- 2) меры административного принуждения применяются субъектом государственной власти, не являющимся вышестоящим в порядке субординации в отношении лиц и органов, в отношении которых применяются те или иные меры государственного воздействия;
- 3) административное принуждение применяют исключительно органы государственной власти в

порядке, установленном действующим законодательством;

4) проявляются в осуществлении государственно-властных полномочий, и характеризуются понуждением к исполнению физических, юридических и должностных лиц установленных законом юридических предписаний;

5) цель указанных мер — пресечение противоправных действий, наказание правонарушителей, обеспечение общественной безопасности и правопорядка;

6) осуществляются в строго очерченных правовых пределах допустимости вмешательства в частную жизнь гражданина, в деятельность юридического лица.

Кроме того отметим, что применять меры административного принуждения имеют право не все субъекты исполнительной власти, а исключительно уполномоченные законом органы власти. Это позволяет качественнее осуществлять административный контроль надзор за применением рассматриваемой меры государственного воздействия. Произвольное присвоение правомочий по реализации различных мер административного принуждения недопустимо и является грубым нарушением норм действующего законодательства.

Характеризуя административное принуждение, отметим, что указанная государственная мера имеет профилактическую направленность, является средством предупреждения нарушений законности, так как используется в отношении лиц, не имеющих выраженных криминальных мотивов, совершающих малозначительные проступки. Именно это обстоятельство обуславливает разнообразие административных средств воздействия в отношении правонарушителя.

В заключении отметим, что грамотное использование одного из главных методов государственного воздействия — административного принуждения федеральными органами исполнительной власти, полицией, обеспечивает эффективность управленческой деятельности, работы основных институтов административного права, несокрушимость правопорядка, создает благоприятные условия для предупреждения правонарушений. Принуждение, реализуемое органами государственного управления, направлено на обеспечение:

- ◆ законности поведения всех участников правоотношений, складывающихся в сфере управления;
- ◆ охраны установленного режима государственного управления с четко отлаженным механизмом обеспечения выполнения правовых предписаний.

Административное принуждение, реализуемое федеральными органами исполнительной власти, приме-

няется на базе строгого правового регулирования, нормативного закрепления оснований, процессуального порядка применения конкретных принудительных мер. При этом принуждение, по сути, не преследует цели причинить правонарушителю физические страдания или унизить его честь и достоинство. Вместе с тем, оно содержит карательный и подчинительный характер и направлено на предупреждение правонарушений, воспитательное воздействие на лиц, их совершивших.

Литература

1. *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. М., 1975.
2. *Осинцев В.Д.* Методы административно-правового воздействия: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2013.
3. *Студеникин С.С.* Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. Вопросы советского административного права. М., 1949.
4. *Ямпольская Ц.А.* Субъекты советского административного права: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1958. С. 10.
5. *Еропкин М.И.* Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в советском государстве: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1967.
6. *Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. М., 2010.
7. *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. М., 1975.
8. *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2005.

References

1. *Veremeenko I.I.* Administratively-legal sanctions. M., 1975.
2. *Osintsev V.D.* Methods of administrative and legal measures: Author. diss. ... dr. jorid. sciences. Ekaterinburg, 2013.
3. *Studenikin S.S.* Socialist system of government and the question of the subject of the Soviet administrative law. The Soviet administrative law. M., 1949.
4. *Yampolskaya Ts.A.* Subjects of the soviet administrative law: Author. diss. ... dr. jorid. sciences. M., 1958.
5. *Eropkin M.I.* Administrative-legal issues of protection of public order in the Soviet state: Author. diss. ... dr. jorid. sciences. M., 1967.
6. *Rossinsky B.V., Starilov Yu.N.* Administrative law. M., 2010.
7. *Veremeenko I.I.* Administrative and legal sanctions. M., 1975.
8. *Kaplunov I.A.* Administrative coercion applied by the bodies of internal Affairs (system-legal analysis): Diss. ... dr. jorid. sciences. M., 2005.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

ЛЮБОВЬ СЕРГЕЕВНА КОМОВКИНА,

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

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право

E-mail: korzhlubov@mail.ru

ВЕРА СЕРГЕЕВНА ВЛАСОВА,

старший научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»

E-mail: Vera-Vlasova@mail.ru

Рецензент: Старший научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат юридических наук Вендель Н.Г.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные проблемы принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти; указывается на отсутствие в действующем законодательстве единого понятия нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, видов и форм нормативных правовых актов.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, федеральные органы исполнительной власти, административно-правовое регулирование, нормотворческие функции.

Annotation. The article (если это статья, или paper, если это, например, доклад) deals with the current problems of legal normative act adoption by federal executive bodies. Special notice is made of the fact that the current legislation lacks a unified notion of a normative legal acts by federal executive authority, also lacking are definitions of types and forms of normative legal acts.

Keywords: normative legal act, federal executive authority, administrative legal regulation, norm-setting functions.

В условиях осуществления административной реформы особое внимание необходимо уделить совершенствованию нормотворчества федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим, актуальным и своевременным представляется исследование административно-правового регулирования порядка разработки, принятия и регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Сказанное подтверждается и тем, что до настоящего времени федеральный закон, регламентирующий общие правовые начала указанной деятельности, не принят.

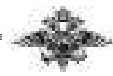
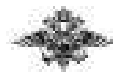
В соответствии с указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Феде-

ральные службы и федеральные агентства в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты, не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

На практике некоторые федеральные службы и федеральные агентства на основании своих положений наделены нормотворческими функциями, и лишь немногие положения о федеральных службах и федеральных агентствах содержат указание на недопустимость осуществления нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности.

Деятельность по принятию нормативных правовых актов регламентирована указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных

¹ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.



органов исполнительной власти»² и Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»³.

Отметим, что в действующем законодательстве не закреплено общее понятие правового акта федерального органа исполнительной власти (как нормативного, так и индивидуального) и его признаки. Также отсутствует регламентация особенностей иерархического построения этих актов, их места в системе источников административного права. Поэтому в судебной практике возникают проблемы, связанные с оценкой тех или иных актов указанных органов с точки зрения отнесения их к категории нормативных или индивидуальных правовых актов.

В утратившем юридическую силу постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда РФ»⁴ под нормативным правовым актом понимался изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

В приказе Министерства Юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁵ рекомендуется при подготовке нормативных правовых актов использовать определение нормативного правового акта, данного в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»⁶. В соответствии с ним нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Анализ законодательных определений позволяет сформулировать следующее определение нормативного правового акта.

Нормативный правовой акт — это официальный документ, принятый в регламентированном одностороннем порядке, в особой форме специально уполномоченным субъектом правотворчества, содержащий нормативные правовые предписания.

Выработанное определение учитывает документальную форму нормативного правового акта, односторонний порядок его принятия, возможность отнести к нормативным правовым актам правотворческие решения не только органов государственной власти, но и иных органов (Центрального Банка РФ, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Прокуратуры РФ и др.).

Реализуя повседневную компетенцию, федеральный орган исполнительной власти испытывает потребность в детализации федеральных законов, нормативном регулировании неурегулированных законом отношений. Что решается путем издания правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Содержание таких правовых актов определяется полномочиями федерального органа исполнительной власти и реализуемыми им функциями. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти составляют многочисленную часть системы правовых актов управления.

Порядок подготовки нормативных правовых актов органов исполнительной власти был дополнен такими новыми процедурами, как антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта, мониторинг правоприменительной практики, оценка регулирующего воздействия, обязательное предварительное обсуждение на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, использование усиленной квалифицированной электронной подписи, опубликование в официальном интернет-портале правовой информации.

В настоящее время не урегулирован вопрос о видах нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, их наименовании и официальной форме издания (принятия). Федеральные органы исполнительной власти издают (принимают) правовые акты в форме постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций, положений, уста-

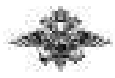
² СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

³ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

⁴ Российская газета. 2000. 1 июня.

⁵ Российская газета. 2007. 24 мая.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.



вов, регламентов, порядков, наставлений, нормативов, директив и др. Но нормативно установленное определение соответствующих форм правовых актов, отличие их друг от друга на ведомственном уровне отсутствует.

Пробелы в нормативно-правовом регулировании видов и форм указанных актов приводят к тому, что эти органы сами устанавливают наименования издаваемых (принимаемых) ими актов, официальные формы их выражения и требования к оформлению. Например, Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России», в соответствии с п. 10 которого нормативные правовые акты издаются Министерством в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов. Издаваемые положения, уставы, инструкции, наставления, правила и иные нормативные правовые акты утверждаются приказами МВД России.

Существует практика восполнения пробелов законодательства РФ путем издания нормативных правовых актов в виде писем. Например, Письмо ФТС РФ от 2 марта 2011 г. № 01-11/9284 «О направлении Методических рекомендаций по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в сфере нарушений валютного законодательства».

Недостаточно полно на федеральном уровне регламентированы вопросы, связанные с подготовкой, изданием (принятием), регистрацией, введением в действие, опубликованием и прекращением действия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время эти вопросы регулируются указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»⁷ и постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁸. Однако, указанными нормативными правовыми актами не решен целый ряд вопросов. В частности, не регламентирован порядок их приостановления или отмены. Кроме того, отсутствует исчерпывающий перечень оснований прекращения действия нормативных и индивидуальных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В связи с этим возникает необходимость создания единой нормативной правовой базы, регулирующей вопросы разработки, принятия и реализации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Одной из проблем правовых актов федеральных органов исполнительной власти является нарушение законодательно установленных полномочий. Нарушения присутствуют и в процедуре издания нормативных правовых актов — несоблюдении порядка согласования проектов нормативных правовых актов. Зачастую разработчики не представляют проекты нормативных актов для проведения оценки регулирующего воздействия, направляют на регистрацию с отрицательными заключениями. Существует проблема несоблюдения требований о порядке вступления в силу нормативных правовых актов.

Изложенное позволяет заключить, что в настоящее время отсутствует четко выстроенная и эффективно действующая система управления, которая напрямую зависит от упорядочения правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Литература

1. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
2. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.
3. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.
4. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.
5. Приказ Министерства Юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении разъяснений о приме-

⁷ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

⁸ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

нении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 2007, 24 мая.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда РФ» // Российская газета. 2000, 1 июня.

References

1. The decree of the Russian President of March 9, 2004 № 314 «About system and structure of federal executive authorities» // SZ RF. 2004. № 11. Art. 945.

2. The decree of the Russian President of May 23, 1996 № 763 «About an order of publication and coming into effect of acts of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation and regulations of federal executive authorities» // SZ RF. 1996. № 22. Art. 2663.

3. The resolution of the State Duma of Federal Assembly of Russia of November 11, 1996 № 781-II of the State Duma «About the appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation» // SZ RF. 1996. № 49. Art. 5506.

4. The resolution of the Government of the Russian Federation of August 13, 1997 № 1009 «About the approval of Rules of preparation of regulations of federal executive authorities and their state registration» // SZ RF. 1997. № 33. Art. 3895.

5. The order of the Ministry of Justice of the Russian Federation of May 4, 2007 № 88 «About the statement of explanations about application of rules of preparation of regulations of federal executive authorities and their state registration» // the Russian newspaper. 2007. May 24.

6. The resolution of Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of May 25, 2000 № 19 «About modification and additions in some resolutions of Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation» // the Russian newspaper. 2000. June 1.

УДК 342.951
ББК 67.401.02

ПРЕДПОСЫЛКИ СПЕЦИАЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НОРМАМИ ИНСТИТУТА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КОНСТАНТИНОВ,

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: alexk_pochta@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук **Брунер Р.А.**

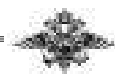
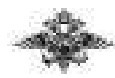
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы специальной правовой регламентации деятельности кредитных организаций в контексте института лицензирования.

Ключевые слова: правовая регламентация, деятельность кредитных организаций, институт лицензирования.

Annotation. The article deals with the special legal regulation of credit institutions in the context of licensing institute.

Keywords: the special legal regulation, activities of credit institutions, licensing institute.



В соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» определил деятельность кредитных организаций как особый вид деятельности, лицензирование которой должно осуществляться на основе специального закона.

Возникает вопрос: почему лицензирование деятельности кредитных организаций, с учетом своей специфики, не может осуществляться также на основании данного общего закона о лицензировании? Представляется интересным провести научно-правовой анализ в данном направлении и показать положительные и отрицательные стороны того, что законодатель принял решение о специальной регламентации лицензирования деятельности кредитных организаций.

А.Н. Ткач указывает на то, что, в отличие от ранее действовавшего ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в нынешнем законе отсутствует указание на его цели (конечный объект), на то, ради чего вводится институт лицензирования и оформляется в виде специального федерального законодательного акта. Прежний Закон был направлен «на обеспечение единой государственной политики при осуществлении лицензирования, при регулировании и защите прав граждан, защите их законных интересов, нравственности и здоровья, обеспечении обороны страны и безопасности государства, а также на установление правовых основ единого рынка»¹.

В ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» данные цели отразились не как цели, а как критерии определения лицензируемых видов деятельности и принципов осуществления лицензирования (ст. 3 и 4 указанного Закона). Указанные в ранее действовавшем законе его цели и в нынешнем критерии определения и принципы осуществления лицензирования имеют общий характер при издании специальных нормативно-правовых актов, регулирующих лицензирование отдельных видов деятельности, перечень которых дан в ст. 17 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Данный тезис подтверждает ст. 18 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в которой говорится, что федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие порядок лицензирования отдельных видов деятельности, действуют в части, не противоречащей ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и подлежат приведению в соответствие с ним. Исключением являются федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регу-

лирующие порядок лицензирования деятельности, предусмотренной п. 2 ст. 1 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Между тем, в своем определении Конституционный Суд РФ подчеркивает, что, исходя из особого конституционно-правового статуса Банка России, законодатель вправе урегулировать вопросы лицензирования кредитных организаций специальными законами².

Таким образом, законодатель утвердил то, что лицензирование деятельности кредитных организаций не может осуществляться на общих основаниях. Но так ли это на самом деле? Разберемся в данном вопросе более подробно.

Е.А. Павлодский включает в специальное банковское законодательство такие законы, как ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ФЗ «О банках и банковской деятельности», ФЗ от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»³. Также Е.А. Павлодский отмечает, что важное место в системе банковского законодательства занимают нормативные акты Банка России, которые издаются в соответствии со ст. 7 Закона о Банке России в форме указаний, положений и инструкций. Акты Банка России не являются ведомственными. Они носят обязательный характер для федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, юридических и физических лиц (ч. 1 ст. 7 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»)⁴.

Проанализируем банковское законодательство, особенно касающееся лицензирования деятельности кредитных организаций, на выявление в нем фактов использования общих законов.

Наличие тесной взаимосвязи института регистрации кредитных организаций и института лицензирования их деятельности является несомненной. Так, согласно ст. 12 ФЗ «О банках и банковской деятель-

¹ Комментарий к ФЗ от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» / Под ред. А.Н. Ткача. М., 2003.

² Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ч. 3 ст. 75 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 2.

³ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097.

⁴ Кредитные организации в России: правовой аспект / Отв. ред. Е.А. Павлодский. М., 2006.



ности» государственная регистрация осуществляется в соответствии с общим ФЗ от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁵, с учетом установленного законом о банках специального порядка государственной регистрации кредитных организаций.

Так, согласно ст. 1 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» законодательство РФ о государственной регистрации состоит из ГК РФ, указанного Федерального закона и издаваемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ.

Такой же позиции придерживаются авторы комментария к ГК РФ говоря, что ГК РФ предусматривает принятие на базе закрепленных в нем норм некоторых специальных законов, призванных детализировать положения ГК РФ⁶. Некоторые авторы напрямую говорят о необходимости принятия специальных законов, производных от ГК РФ и подчиненных ему⁷.

Из этого следует, что государственная регистрация кредитных организаций осуществляется на основании как общих законов для всех юридических лиц, так и специальных законов, которые учитывают специфику кредитной организации.

К общим законам также можно отнести, кроме уже названного ГК РФ и ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», еще и следующие: ФЗ от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»⁸, ФЗ от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»⁹.

В п. 2 ст. 1 ФЗ «Об акционерных обществах» говорится, что данный закон распространяется на все акционерные общества, созданные или создаваемые на территории РФ, если иное не установлено этим федеральным законом и иными федеральными законами. Таким образом, законодатель делает отсылку на регулирование некоторых вопросов специальным законодательством. Это подтверждает п. 3 ст. 1 названного закона, в котором говорится, что особенности создания, реорганизации, ликвидации, правового положения акционерных обществ в банковской сфере определяются федеральными законами, регулирующими данный вид деятельности.

М.В. Телюкина говорит, что применительно к некоторым категориям акционерных обществ могут

устанавливаться особые условия правового регулирования, т.е. иные правила, нежели предусмотренные в ГК РФ и ФЗ «Об акционерных обществах». Также М.В. Телюкина отмечает, что в сфере банковской деятельности функционируют акционерные общества и функционирующее в отношении этих организаций специальное законодательство может регулировать не только вопросы, названные в п. 3 ст. 1 ФЗ «Об акционерных обществах», но и особенности прав и обязанностей их участников¹⁰.

Такая же ситуация состоит и с ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», а именно отсылка законодателя на специальное законодательство (п. 2 ст. 1 указанного закона).

Схожее представление о специальной правовой регламентации той или иной деятельности имеет Л.Т. Ибадова, рассматривая ее в рамках малого предпринимательства. Так, Л.Т. Ибадова указывает, что «многие нормы закона носят так называемый рамочный, или отсылочный, характер. Они не имеют прямого действия, образуя лишь правовую основу для разработки специальных законодательных и иных нормативно-правовых актов»¹¹.

Правительство РФ и Центральный банк РФ в совместном заявлении¹² отметили такое приоритетное направление, как разработка специального законодательства о банкротстве банков, направленное на ускорение ликвидации банков, учитывая их роль в денежно-кредитной политике государства.

Рассмотрим вопросы несостоятельности (банкротства) кредитных организаций и каким образом возникающие отношения регулируются законами. К числу общих законов следует отнести ГК РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ¹³. В соответствии

⁵ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

⁶ Комментарий к части второй Гражданского Кодекса Российской Федерации для предпринимателей / Под общ. ред. М.И. Брагинского. М., 1996.

⁷ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1994.

⁸ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

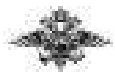
⁹ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

¹⁰ Телюкина М.В. Комментарий к Федеральному закону «Об акционерных обществах» (постатейный). М., 2005.

¹¹ Ибадова Л.Т. Финансирование и кредитование малого бизнеса в России: правовые аспекты. М., 2006.

¹² Заявление Правительства и Центрального Банка Российской Федерации о среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 г. (22 февраля 1996 г.) // Вестник Банка России. 1996. № 11. С. 1.

¹³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.



со ст. 223 АПК РФ дела о несостоятельности (банкротстве) рассматриваются арбитражным судом по правилам, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными федеральными законами, регулирующими вопросы несостоятельности (банкротства). Это означает, что во всех случаях, если иное не установлено специальными законами о банкротстве, применяются положения АПК РФ¹⁴.

Процедура банкротства должника как кредитной организации проводится в соответствии с нормами ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», который является специальным нормативно-правовым актом, при том, что данный закон принят позже, чем ГК РФ, поэтому к правоотношениям сторон подлежит применению специальный закон о банкротстве в связи с тем, что в отношении банков как раз и введена эта процедура¹⁵.

Таким образом, в гражданском законодательстве, регулирующем материальные и процессуальные вопросы ликвидации юридических лиц, не способных удовлетворить требования своих кредиторов, предусмотрен приоритет специальных законов над общими, в связи с чем судом первой и апелляционной инстанции правильно применены к спорным правоотношениям сторон нормы специального ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»¹⁶.

Также законодательно закреплено, что отношения, связанные с несостоятельностью (банкротством) кредитных организаций, не урегулированные ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», регулируются ФЗ от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁷ и в случаях, предусмотренных ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», нормативными актами Банка России¹⁸.

Из вышесказанного следует, что использование Банком России общих законов во многом обусловлено значимостью их как базисных источников для формирования специального законодательства в банковской сфере. И как было выше рассмотрено, во многих случаях существует преобладание специальных законов над общими, а иногда и противоречие, что неминуемо влечет за собой отрицательное их

влияние как на саму банковскую систему РФ, так и на состояние гарантий законности в деятельности элементов банковской системы и степень защиты прав, интересов вкладчиков и других кредиторов кредитных организаций.

В исследовании интересующей нас области, какой является лицензирование деятельности кредитных организаций, интересным представляются тенденции банковского законодательства к необоснованному специально-правовому регулированию по ряду вопросов, которые являются объектом регулирования других профильных законов. Нередко возникающие спорные моменты по применению правовых норм общих и специальных законов подтверждают тот факт, что по многим регулируемым вопросам отсутствуют основания и необходимость создания правовой замкнутости и специальной регламентации.

Поэтому важной задачей является, с одной стороны, очистка банковского законодательства от не свойственных для него положений. С другой стороны, создание специальных законов, охватывающих всевозможные проявления однотипных общественных отношений, на основе общего законодательства и в рамках не противоречия ему, что, несомненно, является повышением гарантий законности в банковской сфере и нормативного совершенствования. В специальном законодательстве необходимо конкретизировать положения общего закона с учетом специфики осуществляемой деятельности и, в случае необходимости, оперативного вмешательства.

¹⁴ Карелина С.А. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства): Учеб.-практ. пособие. М., 2006.

¹⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 29 июня 2006 г. № КГ-А40/5571-05 «Если стоимость имущества кредитной организации, в отношении которой принято решение о ликвидации, недостаточна для удовлетворения требований кредитной организации, такая кредитная организация ликвидируется в порядке, предусмотренном законодательством о банкротстве кредитных организаций (извлечение)».

¹⁶ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24 июля 2006 г. № КГ-А40/6307-07 «Поскольку заявитель обратился к конкурсному управляющему кредитной организации за установлением требований после закрытия реестра требований кредиторов, то отказ во включении требований в реестр является правомерным, несмотря на то, что они были ранее предъявлены кредитной организации в лице временной администрации (извлечение)».

¹⁷ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

¹⁸ Пункт 3 ст. 1 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПОДНАДЗОРНОГО ЛИЦА ЗА НЕСОБЛЮЖДЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ И НЕВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ, УСТАНОВЛЕННЫХ ПРИ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА КУРБАТОВА,

*доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат экономических наук, доцент*

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (предпринимательство)

E-mail: Statya2015@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Жалсанов Б.Ц.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются основания привлечения поднадзорного лица к уголовной и административной ответственности за несоблюдение административных ограничений и обязанностей, установленных Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Ключевые слова: административная ответственность, административный надзор, лица, освобожденные из мест лишения свободы, административные ограничения, обязанности поднадзорного лица.

Annotation. The article analyzes the reasons of the attraction of the controlled person to criminal and administrative liability for failure to comply with administrative restrictions and obligations established by the Federal law of 6 April 2011, № 64-FZ «On administrative supervision of persons released from places of imprisonment».

Keywords: administrative responsibility, administrative supervision of persons released from places of imprisonment, administrative restrictions, obligations of the controlled entity.

Важное место в административной деятельности органов внутренних дел занимает административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [1] (далее — Закон об административном надзоре) установлены административные ограничения и обязанности поднадзорного лица, за несоблюдение которых наступает уголовная или административная ответственность.

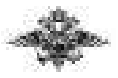
В соответствии с действующей редакцией ст. 19.24 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ) административная ответственность установлена за несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений, ограничений, установленных судом либо невыполнение им обязанностей, предусмотренных Законом об административном надзоре, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого дея-

ния. Ранее, до внесения изменений в указанную статью Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ [2], административная ответственность устанавливалась за невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, связанных с соблюдением ограничений, установленных в отношении него судом в соответствии с федеральным законом.

Уголовная ответственность в соответствии со ст. 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) наступает в следующих случаях:

1) за уклонение от административного надзора, выраженное в неприбытии без уважительных причин лица, в отношении которого установлен административный надзор при освобождении из мест лишения свободы, к избранному им месту жительства или пребывания в определенный администрацией исправительного учреждения срок;

2) за самовольное оставление поднадзорным лицом места жительства или пребывания, совершенные в целях уклонения от административного надзора;



3) за неоднократное несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничения или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, сопряженное с совершением данным лицом:

◆ административного правонарушения против порядка управления, за исключением административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.24 КоАП РФ,

◆ либо административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность,

◆ либо административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Следует отметить, что поднадзорные лица достаточно часто систематически умышленно нарушали ограничения, установленные административным надзором, не связанные с деяниями, указанными в предыдущей редакции ст. 314.1 УК РФ. При этом среди совершенных правонарушений доминировали административные правонарушения против общественной безопасности и общественного порядка [11].

Меры административной и уголовной ответственности реализуются в самостоятельных юрисдикционных процессах и процедурах, предусмотренных УПК РФ и КоАП РФ. По отношению к производству по делам об установлении административного надзора соответствующие процессы и процедуры выполняют обеспечительную и охранительную функции, поскольку способствуют властной реализации судебного решения на тот случай, если лицо проигнорирует меры административного надзора, предписанные ему судебным решением [7, с. 235—252].

Как уже отмечалось, ст. 19.24 КоАП РФ дифференцирована административная ответственность за нарушение административных ограничений или обязанностей поднадзорного лица.

Первая группа требований определена как административные ограничения (ч. 1 ст. 4 Закона об административном надзоре), которые призваны обеспечить специальное предупреждение, устранить (ограничить) условия, способствующие совершению поднадзорным лицом нового преступления. Их установление — задача суда, индивидуализирующего неуголовное принуждение с учетом как оснований установления административного надзора, так и обстоятельств жизни поднадзорного, а также характеристики его личности [10].

Отметим, что административная ответственность поднадзорного лица по ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ наступает только за нарушение тех ограничений, которые перечислены в ч. 1 ст. 4 Закона об административном надзоре и закреплены решением суда. Среди них:

1) запрещение пребывания в определенных местах;

2) запрещение посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях;

3) запрещение пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток;

4) запрещение выезда за установленные судом пределы территории;

5) обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации.

Среди указанных ограничений выделяют обязательные (императивные), которые устанавливаются судом в отношении всех без исключения поднадзорных, и факультативные, выбор которых зависит от усмотрения суда [9, с. 44—49; 8]. Согласно ч. 2 ст. 4 Закона об административном надзоре единственным обязательным административным ограничением выступает обязательная явка поднадзорного от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации. Остальные ограничения являются факультативными, они позволяют суду дифференцированно подходить к их выбору в отношении каждого поднадзорного лица в отдельности в зависимости от его образа жизни, семейного положения, места работы и других обстоятельств.

Приведенный перечень ограничений является исчерпывающим. Как отмечается в п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 22 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре» [3] выбор конкретных административных ограничений не может носить произвольный характер, их применение должно быть направлено на обеспечение индивидуального профилактического воздействия. В частности, судом учитываются характер и степень общественной опасности совершенного поднадзорным лицом преступления (преступлений), его поведение за весь период отбывания наказания и поведение после освобождения из мест лишения свободы, семейное положение указанного лица, место и график его работы

и (или) учебы, состояние здоровья, а также иные заслуживающие внимания обстоятельства.

В том случае, если лицо, освобождаемое или освобожденное из мест лишения свободы, имеет неотбытое наказание, не связанное с лишением свободы, суду при выборе административных ограничений следует учитывать ограничения, назначенные данному лицу в связи с исполнением такого наказания в целях предотвращения возможности нарушения порядка и условий отбывания наказания, не связанного с лишением свободы.

В течение срока административного надзора ограничения могут меняться. Отдельные из них могут быть отменены (на основании заявления органа внутренних дел, поднадзорного лица или его представителя) либо, наоборот, их перечень может быть дополнен (на основании заявления органа внутренних дел). Основанием для принятия судом такого решения выступают сведения об образе жизни и о поведении поднадзорного лица, а также о соблюдении им ранее установленных административных ограничений.

Обязанности поднадзорного лица (ст. 11 Закона об административном надзоре) — вторая группа требований, обеспечивающих механизм осуществления контроля над поднадзорным лицом со стороны надзирающего органа. Их неисполнение имеет скорее дисциплинарную природу, которая не связана непосредственно с тем значением, которое придается законом предупредительной силе административных ограничений. Поэтому согласно ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ невыполнение поднадзорным лицом предусмотренных законом обязанностей влечет значительно менее строгое административное наказание, чем то, которое предусмотрено за нарушение административных ограничений.

В ст. 11 Закона предусмотрены обязанности поднадзорного лица, ограничивающие его правовой статус, что позволяет рассматривать их также в качестве административных ограничений:

1) прибыть в определенный администрацией исправительного учреждения срок к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы;

2) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел в течение трех рабочих дней со дня прибытия к избранному им месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы, а также после перемены места жительства или пребывания;

3) явиться для постановки на учет в орган внутренних дел по месту временного пребывания в течение трех

дней в случае получения по исключительным личным обстоятельствам разрешения органа внутренних дел на пребывание вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания, либо на краткосрочный выезд за установленные судом пределы территории. Такими исключительными личными обстоятельствами признаются: смерть или угрожающая жизни тяжелая болезнь близкого родственника; необходимость получения поднадзорным лицом медицинской помощи, а также прохождения лечения в учреждениях органов здравоохранения, если эти помощь и лечение не могут быть получены по месту жительства или пребывания поднадзорного лица либо в установленных судом пределах территории; невозможность дальнейшего проживания поднадзорного лица по месту жительства или пребывания в связи со стихийным бедствием или иными чрезвычайными обстоятельствами; прохождение поднадзорным лицом обучения за установленными судом пределами территории; необходимость прохождения вступительных испытаний при приеме в образовательную организацию; необходимость решения определенных вопросов при трудоустройстве за пределами места жительства или пребывания (ч. 3 ст. 12 Закона об административном надзоре);

4) уведомить орган внутренних дел по месту временного пребывания о выезде к месту жительства или пребывания, если лицо находилось там по исключительным личным обстоятельствам;

5) уведомить орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в течение трех рабочих дней о перемене места жительства или пребывания, а также о возвращении к месту жительства или пребывания, если лицо отсутствовало по исключительным личным обстоятельствам;

6) уведомить орган внутренних дел в течение трех рабочих дней о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы;

7) допускать сотрудников органов внутренних дел в жилое или иное помещение, являющееся местом жительства либо пребывания, в определенное время суток, в течение которого запрещено пребывание вне указанного помещения;

8) являться по вызову в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания в определенный этим органом срок;

9) давать объяснения в устной и (или) письменной форме по вопросам, связанным с соблюдением им установленных судом административных ограничений и



выполнением обязанностей, предусмотренных Законом об административном надзоре.

Перечисленные обязанности поднадзорного лица связаны с осуществлением административного надзора со стороны органов внутренних дел. Их выполнение способствует обеспечению своевременной постановки на учет поднадзорного лица, освобожденного из мест лишения свободы; контролю за перемещениями поднадзорного лица и осуществлению надзора за ним независимо от его местонахождения; контролю за соблюдением поднадзорным лицом административных ограничений; проведению с поднадзорным лицом профилактической работы, направленной на недопущение совершения им правонарушений, в том числе преступлений; предотвращению рецидива и нейтрализации возможности негативного воздействия таких субъектов на общество [6; 10; 4; 9; 5, с. 922—928].

Литература

1. СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037; 2013. № 27. Ст. 3477; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6997.
2. ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2039.
3. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8.
4. Беженцев А.А. Особенности административного надзора в отношении лиц, освободившихся из мест лишения свободы условно-досрочно, в отношении которых судом установлены ограничения или исполнения обязанностей // Советник юриста. 2011. № 12.
5. Биюшкина Н.И. Проблемы правового регулирования административного надзора в РФ // Административное и муниципальное право. 2014. № 9.
6. Ванюшин Я.Л., Галкин В.А., Филатова А.В. Комментарий к ст. 11 ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (постатейный) / Под ред. С.А. Денисова // КонсультантПлюс.
7. Вельмин А.С. Проблемы обоснованности отнесения дел об административном надзоре к ведению суда в порядке гражданского судопроизводства // Вестник гражданского процесса. 2012. № 2.
8. Возжанникова И.Г. Рецидив как вид множественности преступлений: Моногр. / Отв. ред. А.И. Чуачаев. М., 2014.

9. Калинина Т.М. Правила применения административного надзора // Административное право и процесс. 2013. № 9.

10. Уголовно-правовое воздействие: Моногр. / Под ред. А.И. Рагога. М., 2012.

11. Шумихин В.Г. Уголовно-правовые меры обеспечения административного надзора: актуальные проблемы юридической науки и правоприменения в условиях совершенствования российского законодательства: IV пермский междунар. конгресс ученых-юристов (18—19 октября 2013 г.): Избр. мат. М., 2014.

References

1. SZ RF. 2011. № 15. Art. 2037; 2013. № 27. Art. 3477; 2013. № 52 (h. I). Art. 6997.
2. Federal law of April 6, 2011 № 66-FZ «About modification of separate acts of the Russian Federation in connection with adoption of the Federal law «About administrative supervision of the persons released from imprisonment places» / by SZ RF. 2011. № 15. Art. 2039.
3. Bulletin of the Supreme Court of the RF. 2013. № 8.
4. Bezhentsev A.A. Features of administrative supervision concerning the persons released from imprisonment places conditional ahead of schedule concerning which the court set restrictions or fulfillment of duties // the lawyer's adviser. 2011. № 12.
5. Biyushkina N.I. Problems of legal regulation of administrative supervision in the RF // the Administrative and municipal law. 2014. № 9.
6. Vanyushin Ya.L., Galkin V.A., Filatova A.V. The comment to art. 11 of the Federal law of April 6, 2011 № 64-FZ «About administrative supervision of the persons released from imprisonment places» (itemized) / Ed. of S.A. Denisov // ConsultantPlus.
7. Velmin A.S. Problems of validity of reference of cases of administrative supervision to maintaining court as civil legal proceedings // Messenger of civil process. 2012. № 2.
8. Vozzhannikova I.G. Recurrence as type of plurality of crimes: Monogr. / Ed. A.I. Chuchayev. M., 2014.
9. Kalinin T.M. Rules of application of administrative supervision // Administrative law and process. 2013. № 9.
10. Criminal and legal influence: Monogr. / Ed. of A.I. Raroga. M., 2012.
11. Shumikhin V.G. Criminal and legal measures of ensuring administrative supervision: actual problems of jurisprudence and right application in the conditions of improvement of the Russian legislation: The IV Perm congress of scientists-lawyers (october 18—19, 2013); Izbr. mat. M., 2014.

РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

ТАТЬЯНА АЛЕКСЕЕВНА ЛАХТИНА,

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: laxtin@yandex.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Хадисов Г.Х.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Дается характеристика местного самоуправления как элемента публичной власти. Рассматриваются критерии, позволяющие отграничить власть частную от публичной. Особое внимание уделяется анализу признаков и содержания категории «публичная власть», а также формам реализации власти при осуществлении местного самоуправления.

Ключевые слова: публичная власть, частная (корпоративная) власть, государственная власть, местное самоуправление, внутренний суверенитет.

Annotation. The article is devoted to consideration of the characteristics of the municipal government as an element of public authority. Provides criteria, which enable to limit the power of the private from the public. Special attention is paid to the analysis of the characteristics and content of the category «public authority», as well as the forms of implementation of the authority in the exercise of municipal government.

Keywords: public authority, private (corporate) authority, state authority, municipal government, internal sovereignty.

Проявление власти в социуме многомерно и даже сама власть не во всех случаях реализуется как набор непосредственных действий.

Управлять социумом только с помощью открытого осуществления власти достаточно трудно. Чаще всего в современных условиях проявляется латентное осуществление власти, т.е. граждане осуществляют свою деятельность в очерченных границах, выход за пределы которых влечет наказание, т.е. открытое осуществление (применение) власти.

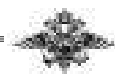
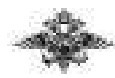
Грань между властью частной и властью публичной лежит в оценке, прежде всего, величины той социальной группы, на которую осуществляется властное воздействие. Но вопрос здесь не столько в арифметической величине (количестве членов социума), сколько в его границах. Если коллектив возможно представить как некое законченное множество, то это власть частная, корпоративная, если невозможно, — то это власть публичная, организованная по принципу территориальности (все, кто находится на данной территории, должны подчиняться установлениям данной власти).

Как представляется автору, социальная власть первоначально и в течение весьма продолжительного исторического времени формировалась как корпора-

тивная — она распространялась на членов рода или нескольких родов (племени) вне зависимости от того, где они территориально располагались. Территориальная привязка власти произошла значительно позже и явилась реакцией на желание людей жить в конкретном месте. Но корпоративная власть такого типа сохранилась и до нашего времени, о чем свидетельствуют, например, сложные родоплеменные отношения на Кавказе, которые оказывают существенное влияние на реализацию государственной власти и формирование ее кадрового аппарата.

Основное отличие публичной власти от корпоративной заключается в том, что у социума, на который направлено реальное или потенциальное властное воздействие, не имеется четких числовых границ и социальных связей, основанных на кровном родстве, из чего следует самый основной признак публичной власти — она воздействует на всю совокупность социумов, расположенных на определенной территории, тем самым создавая предпосылки для формирования единого социума, находящегося под эгидой данной власти.

Члены такого социума постепенно, помимо кровнородственных союзов, образуют иные ассоциации, имеющие политическую или иную направленность



(клубы по интересам, творческие объединения, объединения ученых и т.п.).

Публичность власти, помимо указанного, означает ее направленность не на индивида, которого связывают с властвующими определенные отношения, а на любого, появившегося на территории, которую определили для себя властвующие субъекты.

Все сказанное сделает публичную власть предтечей государственной власти.

В современной юридической научной литературе категория «публичная власть» используется чаще всего как термин, объединяющий в себе категории «государственная власть» и «местное самоуправление». Вектор обеих групп субъектов имеет одну направленность — распространить свое властное воздействие на определенную территорию, но вот цели данного властного воздействия несколько различны.

Государственные публичные задачи глобальны, они несут в себе содержание всего народного блага и, прежде всего, безопасности всего населения и обеспечения правопорядка. В описании некоторых государственных функций выявление народного блага или публичного интереса, на который они направлены, является нетривиальной задачей.

При осуществлении своей деятельности местным самоуправлением народное благо и публичный интерес проявляются более ощутимо, так как их деятельность ближе к реальным проблемам, с которыми сталкивается население определенных участков территории государства.

Именуя публичную власть предтечей государственной власти (в историческом ряду), имеет смысл схематически рассмотреть основания возникновения властных полномочий у современных российских органов местного самоуправления и элементы их реализации.

Основополагающие нормы, устанавливающие статус местного самоуправления в Российской Федерации, достаточно лаконичны, но, в то же время, четко определяют объем полномочий публичной власти, допустимых внутри современного государственно-организованного общества.

В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Из данной нормы вытекает необходимость:

а) определиться с тем, какая именно группа граждан в данном случае подпадает под категорию «население»;

б) определиться с тем, что именно следует понимать под «вопросами местного значения»;

в) отграничить муниципальную собственность от государственной собственности и частной собственности.

Часть 2 вышеуказанной статьи определяет допустимые формы осуществления местного самоуправления: а) прямое волеизъявление (референдум, выборы, иные формы, например, сельский сход); б) не прямое волеизъявление (формирование структур управления — органов).

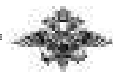
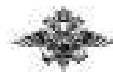
Отсюда также следует, что формирование «органов», наделенных полномочиями реализовывать публичную власть (решать вопросы местного значения и осуществлять полномочия собственника по отношению к муниципальному имуществу), вовсе не обязательно — граждане могут делать это в любой форме прямого волеизъявления. Указанное означает прямую и непосредственную демократию.

Следует обратить внимание на тот факт, что ч. 1 ст. 132 Конституции РФ исключает описанную выше форму осуществления местного самоуправления, устанавливая следующее: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».

Часть 2 ст. 132 Конституции РФ еще более усугубляет данную ситуацию, устанавливая следующее: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Таким образом, органы местного самоуправления при делегировании им государственных полномочий, становятся аналогом государственного аппарата на местном уровне и, в сущности, смешиваются с ним.

Тем не менее, в местном самоуправлении мы видим главный признак публичной власти — принятие и реализацию решений в интересах простого большинства граждан, создание материальных и нематериальных благ, которыми будут пользоваться все члены соответ-



ствующего территориального социума, а также наложение некоторых ограничений, которые необходимо соблюдать (например, общественный порядок) в интересах опять же большинства под угрозой наказания.

Повторим еще раз утверждение, высказанное автором выше, с некоторыми дополнениями: публичная власть — это власть, отправляемая в отношении всех лиц, пребывающих на определенной территории, и имеющая целью удовлетворить интересы большинства проживающих на данной территории.

Разницу между пребывающими и проживающими автор видит в том, что пребывать возможно как постоянно, так и временно, а проживающие — это условное обозначение лиц, у которых возникает право осуществлять свое волеизъявление для формирования властных установлений и их воплощения в реальную действительность.

Несложно также заметить, что под понятие публичной власти подпадает и государственная власть. Современное государство, реализующее демократическую модель, действует в интересах всего населения, выявляемых как интересы большинства. Современные конституции определяют народ как единственный источник власти и носитель суверенитета; предусматривают формы непосредственного выражения народо-властия в виде референдумов и свободных выборов, что, в сущности, схоже с деятельностью местного самоуправления.

Единственное, что отсутствует у народа при отправлении государственной власти — возможность ее непосредственного осуществления, так как муниципальный акт возможно принять и на сходе граждан, а единственным законодательным актом в современной российской истории, принятым всенародным голосованием, была сама действующая Конституция.

Для дальнейших целей исследования очень важным было бы понять, где проложена грань между непосредственным народовластием в местном самоуправлении и делегированием властных полномочий выборным органам как совокупности специальных полномочных должностных лиц.

Статья 25 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ устанавливает порядок функционирования схода граждан как представительного органа муниципального образования. Такая форма реализации своих прав гражданами допустима в поселениях с численностью жителей, обладающих

избирательным правом, не более 100 человек. Допустимо также проводить сход граждан в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом (простое большинство).

При соблюдении вышеназванных условий сход граждан осуществляет всю сумму полномочий, в том числе отнесенных к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (п. 2 ст. 25). Это свидетельствует о том, что непосредственная демократия имеет определенные числовые границы, а также определенные характеристики властвующих субъектов (регистрация по месту жительства и обладание избирательным правом).

Как следует из положений ст. 6 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»² гражданин РФ, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться в орган регистрационного учета с заявлением по установленной форме.

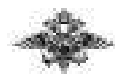
В вопросе о месте жительства гражданина имеется существенная правовая неопределенность. Как следует из норм ст. 2 вышеназванного Закона, место жительства — это жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника или по договору найма и в котором он зарегистрирован по месту жительства.

Как отмечает А.В. Бадягина, «российское законодательство не раскрывает смысла понятия постоянного или преимущественного проживания. Для постоянного проживания характерна его несменяемость в течение более или менее стабильного времени. Отличительным признаком преимущественного проживания является относительное постоянство по сравнению с продолжительностью проживания в других местах. Постоянное или преимущественное проживание предполагает, что гражданин всегда присутствует в определенном месте, даже если в тот или иной промежуток времени его там не было»³.

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

³ Бадягина А.В. Понятие и признаки субъектов территориального общественного самоуправления в муниципальных правовых актах // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1.



Речь идет о презумпции пребывания гражданина в определенном месте, которая возникает из факта его регистрации как административного действия. Данная презумпция формирует вторую презумпцию, заключающуюся в том, что факт проживания гражданина в определенном месте порождает его желание участвовать в решении вопросов местного значения и влиять на их результат.

Критерии возникновения у гражданина избирательного права определены ст. 4 ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ — это достижение совершеннолетия без лишения дееспособности. Временно лишены избирательного права также совершеннолетние дееспособные граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Таким образом, правомочными участниками схода граждан являются граждане Российской Федерации, достигшие совершеннолетия, не лишённые в установленном порядке дееспособности, зарегистрированные в данном населенном пункте по месту жительства на момент созыва схода.

Следует отметить, что это достаточно объективные критерии для возможности граждан осуществлять свое властное волеизъявление.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода. Отсюда следует, что определенное решение формируется как минимум 25% граждан плюс два голоса. На деле это совсем немного и может не отражать действительного мнения большинства жителей, но отражает мнение большинства активной их части, принявшей участие в выработке решения.

Помимо схода граждан, предусматриваются и иные формы их участия в решении местных вопросов (публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан и иные). Однако, решения, принятые в рамках данных форм участия граждан, не имеют обязательной юридической силы.

Более крупные муниципальные образования, а тем более государство не имеют возможности собрать граждан на сход и принять эпохальное решение. С государством, тем более, все сложнее; каким бы демократичным оно не было, государство обладает, помимо всего прочего, внутренним суверенитетом, существенно ограничивающим воздействие

граждан на принятие государственных решений и сменяемость государственного аппарата.

Поэтому можно довольно смело утверждать, что в современных условиях публичная власть, не являющаяся государственной, имеет отличия от государственной не столько по формам отправления (сход граждан — это красивое исключение), сколько по кругу вопросов, которые у нее есть возможность решать. И этот круг вопросов должен быть определен нормативно, причем не самой негосударственной публичной властью, а государством, внутри структуры которого действует данная власть.

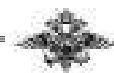
В противном случае мы получаем охлократию, т.е. власть толпы, плачевные результаты которой наблюдаются на Украине, где охлократия, оказавшая активное воздействие на основные государственные институты и приведшая к государственному перевороту, породила и продолжает порождать печальную череду трагедий и страдания огромного числа жителей этой страны.

И последний вопрос, который необходимо рассмотреть, обрисовывая границы функционирования публичной власти, не являющейся государственной, а именно: каковы пределы «внутреннего суверенитета» органов местного самоуправления по отношению к населению соответствующих муниципальных образований?

Статья 70 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования. Основания ответственности определяются уставами муниципальных образований. Основной формой такой ответственности является отзыв депутатов, членов органов местного самоуправления и выборных должностных лиц. В связи с указанным В.А. Власов отмечает следующее: «Как показывает анализ уставов муниципальных образований, во многих из них используется в качестве основания для отзыва такое понятие, как «утрата доверия».

Необходимо отметить, что термин «доверие» носит неправовой характер. Им обозначают уверенность в чьей-либо добросовестности, искренности, в правильности чьего-нибудь поведения.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.



Следовательно, понятие «утрата доверия» носит общий характер и не конкретизирует причины данной утраты. Это означает, что названные причины определяет само население в ходе голосования по отзыву. Чаще всего утрата доверия наступает вследствие недовольности деятельностью выборных органов и должностных лиц местного самоуправления»⁵.

Учитывая приближенность «вопросов местного значения» к текущим нуждам населения и исходя из самой конституционной идеи местного самоуправления, «внутренний суверенитет» муниципальных органов и выборных должностных лиц должен быть минимальным, не сравнимым с внутренним суверенитетом органов государства от населения, но он все же должен существовать, в противном случае может возникнуть калейдоскоп смены лиц, приводящий к коллапсу в работе.

Исходя из положений Закона об основах местного самоуправления, краеугольными камнями этого «суверенитета» являются:

- ♦ формализация оснований ответственности путем перечисления их в уставах муниципальных образований;

- ♦ отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления или выборного должностного лица в рамках определенной процедуры, а именно процедуры проведения местного референдума, установленной ст. 22 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (сбор подписей в

объеме не более 5% от числа жителей, обладающих избирательным правом, назначение референдума в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган местного самоуправления документов, судебная защита права на проведение такого референдума).

Как мы видим, барьеры минимальны, но они есть и обеспечивают адекватную защиту от охлократии.

Литература

1. *Бадягина А.В.* Понятие и признаки субъектов территориального общественного самоуправления в муниципальных правовых актах // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2012. № 1.

2. *Власов В.А.* Актуальные вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // *Конституционное и муниципальное право.* 2009. № 8.

References

1. *Badyagina A.V.* Ponyatiye and signs of subjects of territorial public self-government in municipal legal acts // *Municipal service: legal questions.* 2012 № 1.

2. *Vlasov V.A.* Topical issues of responsibility of bodies and officials of local government before the population // *the Constitutional and municipal right.* 2009. № 8.

⁵ *Власов В.А.* Актуальные вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // *Конституционное и муниципальное право.* 2009. № 8.

Конституционное право России: Учебник. 7-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА.

Новое, седьмое издание учебника актуализировано с учетом последних изменений в российском законодательстве. Рассмотрены вопросы, традиционно относящиеся к предмету науки конституционного права: конституционные основы гражданского общества, юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина, федеративное устройство, система органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и др. Большое внимание уделено избирательной системе в России. Отражены законодательные нормы об объединении арбитражных судов с Верховным Судом РФ.

Для студентов юридических вузов и факультетов, аспирантов (адъюнктов), преподавателей, практических работников, а также для всех интересующихся проблемами отечественного конституционного права.



СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА МАЛАХОВА,

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

Научная специальность 12.00.11 — судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности, адвокатура

E-mail: nv_malakhova@mail.ru

ТАНЗИЛЯ ФАРИДОВНА ШАЙХУТДИНОВА,

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: TanzilyaV@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор Власенков В.В.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются особенности правового обеспечения статуса государственных гражданских служащих в органах внутренних дел; проводится сравнительно-правовой анализ статусов сотрудников органов внутренних дел и государственных гражданских служащих в органах внутренних дел.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, органы внутренних дел, государственные гражданские служащие, сотрудники органов внутренних дел, особенности правового обеспечения статуса государственных гражданских служащих в органах внутренних дел.

Annotation. The peculiarities of legal provision of state civil servants status in the agencies of internal affairs are considered in this article. At the same time, a comparative legal analysis of the agencies of internal affairs officers' status and the status of civil servants in the agencies of internal affairs is implemented.

Keywords: state civil service, the agencies of internal affairs, state civil servants, the agencies of internal affairs officers, basic characteristics of legal provision of state civil servants status in the agencies of internal affairs.

Стабильность и динамизм развития современной России все в большей степени начинают зависеть от эффективности систем управления и состояния государственной службы.

Непрерывным атрибутом формирования новой российской государственности является становление и развитие института государственной гражданской службы, занимающего приоритетное место в реализации задач и функций государственной власти. Данный институт присутствует во всех ветвях и на всех уровнях власти: в аппаратах органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, в том числе военных и правоохранительных, реализующих от имени государства специальные цели и задачи с применением военной силы и мер государственного принуждения.

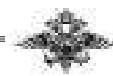
Исследование проблем, возникающих в сфере государственной службы, представляет сегодня как научный, так и практический интерес¹.

Целью нашего исследования является правовой статус государственных гражданских служащих, проходящих службу в органах внутренних дел.

Надо сказать, что на основе норм, регулирующих систему государственной службы РФ, принципов ее построения и функционирования в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов².

¹ Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (постатейный). М., 2009.

² Часть 3 ст. 8 ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.



В настоящее время согласно Указу Президента РФ от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» штатная численность федеральных государственных гражданских служащих в органах внутренних дел составляет 5123 человек. Они проходят службу и в центральном аппарате, и в территориальных органах Министерства внутренних дел на таких должностях, как: заместитель директора (начальника) департамента; начальник отдела в департаменте, главном управлении, управлении; референт, ведущий советник; помощник руководителя (начальника) территориального органа; консультант; специалист-эксперт и др.

Сразу отметим одну из специфических особенностей правового статуса рассматриваемой категории государственных служащих, зафиксированную в данном Указе Президента РФ. В органах внутренних дел проходят службу государственные гражданские служащие федерального уровня.

Очевидно, что при определении служебного статуса субъекта важно выявить стабильную правовую основу, регулирующую прохождение службы. Правовую основу прохождения федеральной государственной гражданской службы в органах внутренних дел образуют как общие нормативные правовые акты, относящиеся ко всем государственным гражданским служащим (федеральные законы, акты Президента РФ, Правительства РФ, органов исполнительной власти), так и специальные, касающиеся только тех, кто проходит службу в органах внутренних дел. В этом заключается особенность правового регулирования государственной гражданской службы в органах внутренних дел и как следствие специфика правового статуса этой категории государственных служащих.

Содержание правового статуса государственного служащего в определенной степени раскрывается в п. 4 ст. 10 ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», где указано, что «правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы».

В свою очередь, ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Фе-

дерации» (далее — ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») в гл. 3 регламентирует следующие элементы правового статуса гражданского служащего: основные права и основные обязанности; ограничения и запреты, связанные с гражданской службой; требования к служебному поведению гражданского служащего; порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе.

С учетом приведенных положений законодательства под административно-правовым статусом государственного гражданского служащего следует понимать определяемую замещаемой им должностью государственной гражданской службы совокупность обязанностей, ограничений и запретов, прав и свобод, ответственности служащего, включая правила служебного поведения, порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров, установленных административным законодательством и гарантированных государством.

Анализ законодательства позволяет выделить ряд признаков, характеризующих особенности правового статуса государственных гражданских служащих в органах внутренних дел.

1. На государственную гражданскую службу в органы внутренних дел принимаются только граждане Российской Федерации. На это указывают ст. 13 и 22 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Там сказано: «Гражданский служащий — гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы». Для сравнения укажем: на военную службу по контракту вправе поступать не только граждане РФ, но и иностранные граждане.

2. На гражданскую службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет. Заметим, в образовательные организации высшего образования МВД РФ для обучения по очной форме вправе поступать граждане, не достигшие возраста 18 лет. Зачисление в такие образовательные организации является поступлением на службу в органы внутренних дел.

Кроме того, установлен предельный возраст поступления на службу в органы внутренних дел — 35 лет. Для поступления в образовательные организации высшего образования для обучения по очной форме — 25 лет.

Для государственных гражданских служащих, в том числе, поступающих на службу в органы внутренних дел, таких ограничений не существует.



Есть различия и в предельном возрасте пребывания на службе. Для гражданской службы — 60 лет. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на службе, этот срок может быть продлен до достижения им возраста 65 лет, а руководителям высшей группы должностей — до 70 лет.

По достижении гражданским служащим предельного возраста пребывания на службе по решению руководства и с согласия гражданина он может продолжить работу в государственном органе на условиях срочного трудового договора на должности, не являющейся должностью гражданской службы.

Для сотрудников органов внутренних дел установлены более жесткие возрастные условия пребывания на службе, обусловленные повышенными требованиями к состоянию здоровья.

3. Кроме возрастной характеристики для граждан, поступающих на государственную гражданскую службу, определяющим требованием является владение государственным языком Российской Федерации.

Согласно ст. 68 Конституции РФ на всей ее территории государственным языком является русский язык. ФЗ от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» предписывает обязательное использование русского языка в деятельности федеральных органов государственной власти.

4. Специфика прохождения государственной гражданской службы в органах внутренних дел главным образом отражается на таких элементах правового статуса государственного гражданского служащего как обязанности, права, ограничения и запреты, правила служебного поведения.

Следует отметить, что законодательство о государственной службе возлагает на государственных гражданских служащих обязанности, обусловленные видом государственной службы и его должностным положением, которые регулируются как общими нормативными правовыми актами, так и специальными. Рассмотрим здесь перечень обязанностей, регулируемых специальными нормативными правовыми актами. Так, в соответствии с положениями, предусмотренными в ст. 15 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и с учетом нормативных правовых актов Министерства внутренних дел государственный гражданский служащий обязан:

- ♦ соблюдать служебный распорядок государственного органа, который применительно к прохожде-

нию службы в органах внутренних дел регулируется Приказом МВД России от 19 июня 2008 г. № 531 «Об утверждении Служебного распорядка Министерства внутренних дел Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих»;

- ♦ поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей (Приказ МВД России от 2 июня 2014 г. № 455 «О Порядке утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Министерства внутренних дел Российской Федерации», Приказ МВД России от 13 ноября 2009 г. № 855 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», Приказ МВД России от 4 декабря 2007 г. № 1155 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации»);

- ♦ не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство (Приказ МВД России от 14 августа 2012 г. № 787 «О внесении изменений в Перечень должностей сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников структурных подразделений по защите государственной тайны в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 13 июня 2007 г. № 519», Приказ МВД РФ от 20 августа 2010 г. № 600 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников органов внутренних дел, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск МВД России к государственной тайне»);

- ♦ представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообло-



жения, об обязательствах имущественного характера (с учетом требований следующих нормативных правовых актов: Приказ МВД России от 31 октября 2013 г. № 875 «О Перечне должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащие внутренних войск и федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей», Приказ МВД России от 19 марта 2010 г. № 205 «О порядке представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних дел, военнослужащими внутренних войск, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России»);

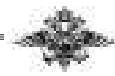
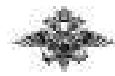
◆ соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены законодательством. Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» установлены общие правила служебного поведения государственных служащих. В отношении гражданского служащего такие требования закреплены в ст. 18 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, гражданский служащий обязан: 1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; 2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности; 3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа. Применительно к прохождению государственной гражданской службы в органах внутренних дел следует отметить Приказ МВД РФ от 22 июля 2011 г. № 870 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих системы Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

◆ сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта (Приказ МВД России от 16 апреля 2012 г. № 333 «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов», Приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»).

Права субъектов, как известно, корреспондируются с их обязанностями, и поэтому, отчасти, регламентируются указанными выше нормативными правовыми актами.

Отдельно следует отметить особенности реализации в органах внутренних дел права государственных гражданских служащих на оплату труда и другие выплаты в соответствии с ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В данном случае необходимо принимать во внимание специальные нормативные правовые акты, в частности Приказ МВД России от 20 сентября 2006 г. № 743 «О денежном содержании некоторых категорий федеральных государственных гражданских служащих», Приказ МВД России от 6 июля 2009 г. № 511 «О денежном содержании отдельных категорий федеральных государственных гражданских служащих», Приказ МВД России от 13 июня 2007 г. № 519 «Об утверждении Инструкции о выплате ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников органов внутренних дел Российской Федерации, допущенных к государственной тайне».

Рассматривая особенности правового статуса государственных гражданских служащих в органах внутренних дел, остановимся на одном из запретов, закрепленных в ст. 17 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, гражданскому служащему запрещается, в частности, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознагра-



граждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются, соответственно, федеральной собственностью и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы. В органах внутренних дел этот запрет соблюдается с учетом положений Приказа МВД России от 5 апреля 2014 г. № 315 «Об организации в Министерстве внутренних дел Российской Федерации работы по реализации постановления Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10».

Особенности статуса государственных служащих по сравнению с другими служащими и различными категориями работников, чья деятельность всецело регулируется нормами трудового законодательства, заключается в повышенной ответственности за соблюдение должностных обязанностей и служебную дисципли-

лину. Юридическая ответственность, к которой могут привлекаться государственные служащие в зависимости от совершенных проступков или наказуемых деяний, также является неотъемлемым элементом их правового статуса³. Неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей, несоблюдение им установленных запретов, либо злоупотребление властными полномочиями может повлечь наступление ответственности. Государственные гражданские служащие могут нести дисциплинарную, административную, уголовную и материальную ответственность.

Таким образом, рассмотрены основные характеристики и, вместе с этим, особенности правового обеспечения статуса государственного гражданского служащего в органах внутренних дел.

³ Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 13—24.

УДК 342.951
ББК 67.401.031

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КАДРОВЫХ РЕЗЕРВОВ ДЛЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

АННА ВЛАДИМИРОВНА ОЛЬШЕВСКАЯ,

старший преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право, муниципальное право.

E-mail: anna-olshevskaya@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Кузнецов А.Е.

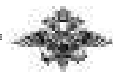
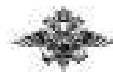
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные вопросы теоретического и практического формирования, подготовки и использования кадровых резервов для органов внутренних дел России. Дан сравнительно-правовой анализ федерального кадрового резерва для замещения должностей высшего начальствующего состава МВД России, а также кадровых резервов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в рамках национального законодательства.

Ключевые слова: кадровый резерв, федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел, работа с кадрами, Концепция кадровой политики, Администрация Президента РФ.

Annotation. The article is devoted to the consideration of current importance questions of theoretical and practical formation, preparation and use of personnel reserves for the agencies of the internal affairs of Russia. A comparative legal analysis of federal personnel reserve for the appointment to the posts of the highest commanding staff of the Ministry of the internal affairs and personnel reserves of federal executive agency in the sphere of the internal affairs is implemented according to the national legislation.

Keywords: personnel reserve, a federal executive agency in the sphere of the internal affairs, work with personnel, Administration of the Russian Federation President.



Президентом страны несколько лет назад была поставлена задача в кратчайшие сроки создать высокопрофессиональную систему органов внутренних дел, отвечающую требованиям и ожиданиям граждан, способную противостоять новым угрозам безопасности общества и государства. Другими словами — сформировать новый правоохранительный институт, надежно защищающий жизнь, здоровье, права и свободы наших граждан, каждый представитель которого всегда готов незамедлительно прийти на помощь нуждающимся в ней людям.

Вызовы и угрозы XXI в. поставили перед органами внутренних дел России новые, сложные и ответственные задачи. Чтобы успешно их решать, нужно постоянно совершенствовать методы работы с кадрами. В любом деле первичен человек и от того, насколько эффективно и профессионально работает каждый конкретный сотрудник, зависит конечный результат функционирования всей системы в целом.

Реформирование системы МВД России осуществлялось в соответствии с Указом Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹. Важнейшей, если не главной, составной частью реформирования системы МВД России² явилось укрепление ее кадрового потенциала.

Кадровая политика МВД России является неотъемлемой составной частью государственной кадровой политики, реализуемой в федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел через работу с личным составом или работу с кадрами органов внутренних дел.

В МВД России на период до 2020 г. разработан проект Концепции кадровой политики МВД России, главной целью которой явилось определение долгосрочной стратегии и перспективных направлений развития системы работы с личным составом в МВД России, определение основных путей, методов ее модернизации и совершенствования.

Одна из приоритетных задач в области работы с кадрами на вышеобозначенный период — обеспечение комплектования, обучения и эффективного использования многоуровневого кадрового резерва МВД России, обеспечивающего предельно высокую степень подготовки кандидатов к назначению на вышестоящие должности, широкое применение практики назначения сотрудников на вышестоящие должности преимущественно из кадрового резерва³.

Согласно ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»⁴ для замещения должностей в органах внутренних дел, выполнения специальных задач, а также задач в особых условиях федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел создается несколько видов кадровых резервов. Для замещения должностей высшего начальствующего состава — это федеральный кадровый резерв, порядок формирования которого устанавливается Президентом РФ⁵.

Также для замещения должностей руководителей из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава действуют кадровые резервы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органов и подразделений. Порядок формирования данного вида кадровых резервов определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел⁶.

Рассмотрим некоторые законодательно обозначенные аспекты их формирования и использования.

Первый вид кадровых резервов (так называемые внутренние) формируются для замещения должностей руководителей из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава в подразделениях центрального аппарата МВД России, территориальных органах МВД России, образовательных, научных, медико-санитарных и санаторно-курортных организациях системы МВД России, окружных управлениях материально-технического снабжения системы МВД

¹ Указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 1 марта 2011 г.) «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6536.

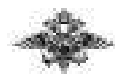
² Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 18 мая 2012 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

³ Сакулина Л.Л., Ольшевская А.В. Профессиональная подготовка кадров для органов внутренних дел: Учеб. пособие. М., 2014.

⁴ 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.

⁵ Указ Президента РФ от 13 декабря 2012 г. № 1653 «О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ» (вместе с «Положением о формировании федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ») // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7170.

⁶ Приказ МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» // Российская газета. 2012, 10 дек.



России, а также в иных организациях и подразделениях, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, выполнения специальных задач, задач в особых условиях.

Ответственность за формирование кадровых резервов и организацию работы с ними возлагается на руководителей органов, организаций, подразделений МВД России и кадровые подразделения, включая подразделения профессиональной подготовки, и сотрудников, на которых возложены обязанности по подготовке кадров⁷.

Данный кадровый резерв создается в органе, организации, подразделении МВД России в соответствии с номенклатурой должностей, при этом в обязательном порядке учитывается потребность в замещении соответствующих должностей.

Количество сотрудников органа внутренних дел Российской Федерации, включенных в кадровый резерв, не ограничивается; таким образом, сотруднику предоставляется возможность состоять в кадровых резервах для замещения нескольких должностей.

Отбор сотрудников, планируемых к включению в кадровые резервы с их письменного согласия, производится руководителями, имеющими право назначения сотрудников на соответствующие должности, совместно с кадровыми подразделениями на основе изучения и оценки их оперативно-служебной деятельности, личных и деловых качеств.

При отборе сотрудников, планируемых к включению в кадровый резерв, учитываются опыт его работы по предполагаемому направлению деятельности, соответствие уровня образования квалификационным требованиям по предполагаемой должности, наличие дополнительного профессионального образования, знание нормативных правовых актов. В учет берется возраст сотрудника (с учетом законодательно обозначенного предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел), готовность к перемещению в интересах службы в другую местность, а также его личные и деловые качества.

Важными обязательными условиями являются отсутствие медицинских противопоказаний для прохождения службы и наличие рекомендации аттестационной комиссии о соответствии сотрудника замещаемой должности и целесообразности включения его в кадровый резерв, заключения и рекомендации психологов.

При этом в кадровый резерв не может быть включен сотрудник, имеющий неснятое дисциплинарное взыскание.

Кадровые подразделения органов, организаций, подразделений МВД России составляют списки кадровых резервов, которые утверждаются руководителями.

Списки сотрудников, включенных в кадровый резерв для замещения должностей, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются МВД России и его заместителями, составляются Департаментом государственной службы и кадров МВД России⁸ по предложениям руководителей подразделений МВД России.

Организация подготовки кадрового резерва осуществляется на основании индивидуальных программ обучения, которые предусматривают сроки прохождения теоретической и практической подготовки. Дополнительно на сотрудников, включенных в кадровые резервы, могут быть возложены обязанности по предполагаемым должностям в МВД России.

Возможны варианты исключения из кадрового резерва в связи с выявлением фактов несоответствия требованиям законодательства: прекращение службы, назначение на предполагаемую должность, неудовлетворительное выполнение своих служебных обязанностей.

Основанием исключения также является поступление рапорта сотрудника об исключении его из кадрового резерва по личной просьбе.

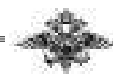
Контроль как за формированием кадровых резервов, так и организацией работы с ним осуществляется заместителем МВД России, ответственным за деятельность Департамента государственной службы и кадров МВД России. Результаты работы с кадровыми резервами ежегодно рассматриваются на коллегиях, оперативных совещаниях с руководящим составом МВД.

Следующим видом кадрового резерва является федеральный кадровый резерв для замещения должностей высшего начальствующего состава МВД России.

Он является одним из подвидов федеральных кадровых резервов федеральных государственных орга-

⁷ Приказ МВД РФ от 3 июля 2012 г. № 663 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2012, 11 авг.

⁸ Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 660 «Об утверждении Положения о Департаменте государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации» (документ опубликован не был).



нов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ⁹.

Законодательно он обозначен как сформированная в установленном порядке группа граждан Российской Федерации, соответствующая определенным квалификационным требованиям и обладающая необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на должности высшего начальствующего состава.

Все федеральные кадровые резервы, в том числе и МВД России, входят в состав федерального резерва управленческих кадров.

Если давать обобщенную правовую характеристику, то федеральные кадровые резервы формируются в целях своевременного и качественного комплектования воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами, и должностей высшего начальствующего состава в федеральных государственных органах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

При этом работа с федеральными кадровыми резервами строится на таких основополагающих началах как соблюдение законодательства РФ; учет текущей и перспективной потребности в замещении должностей в федеральных государственных органах, по которым предусмотрено присвоение воинских званий высших офицеров и высших специальных званий; персональная ответственность руководителей федеральных государственных органов за обоснованность предложений о включении лиц в федеральные кадровые резервы и за создание условий для профессионального роста этих лиц; всесторонняя и объективная оценка профессиональных и личностных качеств кандидатов на включение в федеральные кадровые резервы.

Федеральные кадровые резервы формируются Управлением Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров на основании предложений руководителей федеральных государственных органов, уполномоченных вносить Президенту РФ представления о назначении на воинские должности, подлежащие замещению высшими офицерами, и должностями высшего начальствующего состава.

В отличие от внутреннего кадрового резерва МВД, количество лиц, состоящих в федеральном кадровом резерве федерального государственного органа, не может превышать одну треть от количества воинских должностей в этом органе, подлежащих замещению высшими офицерами, и должностей высшего началь-

ствующего состава, установленных соответствующими перечнями, утвержденными Президентом РФ.

Список кандидатов на включение в федеральный кадровый резерв этого органа составляет кадровое подразделение этого государственного органа. Оно же проводит отбор кандидатов на включение, однако, без конкретизации по должностям на основании рекомендации аттестационной комиссии, с согласия, а также по оценке результатов служебной деятельности, деловых и личностных качеств кандидатов с обязательным учетом поручительства за каждого кандидата. При этом речь идет о поручительстве именно двух представителей федерального государственного органа из числа лиц, замещающих должности, по которым предусмотрено присвоение воинских званий высших офицеров либо высших специальных званий, и знающих кандидата по совместной службе не менее двух лет.

Важно для сравнения отметить, что для включения кандидата во внутренний кадровый резерв МВД поручительство не предусмотрено.

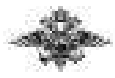
При отборе кандидатов на включение в федеральные кадровые резервы федеральных государственных органов учитываются практически тождественные требования как для кадровых резервов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, о которых мы говорили ранее. Однако, есть некоторые несовпадения, к которым относятся знание нормативных правовых актов и наличие дополнительного профессионального образования. Эти требования обозначены только для кандидатов, правовой регламентацией которых является приказ МВД России.

Важным условием является то, что кандидаты на включение в федеральные кадровые резервы федеральных государственных органов дают согласие на проведение в отношении их специальных проверочных мероприятий в порядке, определяемом нормативными правовыми актами федерального государственного органа, в котором они проходят службу.

Далее списки кандидатов на включение в федеральные кадровые резервы представляются в Администрацию Президента РФ.

В управлении Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров организована работа по изучению кандидатов на включение в федеральные

⁹ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22 июня 2010 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.



кадровые резервы, по результатам которой кандидаты могут быть не рекомендованы к включению в соответствующие их виды.

Срок непрерывного пребывания в федеральном кадровом резерве лица, включенного в него решением Руководителя Администрации Президента РФ, составляет три года. Это обстоятельство также является отличительным. Для внутренних кадровых резервов МВД никаких подобных сроков по продолжительности пребывания законодательно не устанавливается.

Министр МВД России ежегодно представляет в Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров информацию о лицах, состоящих в федеральном кадровом резерве от МВД, с характеристикой их морально-психологических и деловых качеств, оценкой их служебной деятельности, перспектив кадрового роста и выводом о целесообразности дальнейшего нахождения в федеральном кадровом резерве.

Сведения о лицах, включенных в федеральные кадровые резервы федеральных государственных органов, являются сведениями конфиденциального характера, их сохранность обеспечивается управлением Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров.

Для исключения лиц из федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов руко-

водители указанных органов обращаются в Администрацию Президента РФ с соответствующими мотивированными предложениями.

Исключение лиц из федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов осуществляется исключительно по решению руководителя Администрации Президента РФ.

Назначение на вакантные воинские должности, подлежащие замещению высшими офицерами, или на вакантные должности высшего начальствующего состава лиц, не состоящих в федеральных кадровых резервах, осуществляется в исключительных случаях по решению главы государства.

Подводя итог, можно сказать, что актуальность работы с кадрами существенно возросла в условиях реорганизации системы МВД России.

Исходным компонентом системы работы с кадрами является определение общего количества сотрудников, требований к их профессиональной подготовке, а также формирование кадрового резерва.

Таким образом, цель кадровой политики в системе МВД России — это формирование профессионального состава кадров, сохранение, воспроизводство, укрепление, развитие, рациональное и эффективное использование кадрового потенциала органов внутренних дел в интересах оперативно-служебной деятельности.



Малахов В.П. Мифы современной общеправовой теории: моногр. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

В монографии представлен ряд проблем отечественной общеправовой теории, анализируемых на предмет присутствия в их понимании и решении элементов мифичности. В основу положена идея об имманентности мифологического мышления общественной теории вообще и общеправовой, в частности. Миф — не архаизм, не реликт, не пережиток в современном мышлении, а выражение его глубинного пласта, постоянно актуализируемого в процессе познания правовых феноменов. Устранение мифологического компонента из общей теории права и государства лишает ее возможности полноценно выполнять мировоззренческую и идеологическую функции.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ВАСИЛИЙ ВИКТОРОВИЧ ПОКОЗИЙ,

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

кандидат юридических наук, доцент

*Научная специальность 12.00.11 — государственное право и управление,
советское строительство, административное право, финансовое право;*

ГАЗИЯВДИБИР ХАДИСОВИЧ ХАДИСОВ,

заместитель начальника кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

*Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность*

E-mail: mosu-ariadovd@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Жалсанов Б.Ц.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, сотрудник органов внутренних дел.

Annotation. This article analyzes the administrative and legal regulation of disciplinary responsibility of police officers.

Keywords: disciplinary proceedings, an employee of the Interior.

Дисциплинарная ответственность лиц, осуществляющих государственную службу, в том числе сотрудников органов внутренних дел обладает административно-правовой природой. Правовая суть указанной ответственности заключается в претерпевании лицом, совершившим дисциплинарный проступок, отрицательных юридических последствий морального, имущественного или физического характера, связанных с назначением данному лицу дисциплинарного взыскания.

Учитывая, что в статье речь идет не о любом лице, осуществляющем государственную службу, а только лишь о сотруднике органов внутренних дел, представляется целесообразным дать нормативно-закрепленное понятие «сотрудник органов внутренних дел» (далее — сотрудник). Так, в соответствии с ч. 1 ст. 10 федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — закон о службе) таковым признается гражданин, который взял на себя обязательства по прохождению феде-

ральной 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.

За совершение административного правонарушения сотрудник привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии с законом о службе, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утверждаемым Президентом РФ, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — кодексом).

В связи с этим необходимо отметить, что согласно ч. 2 ст. 1.5 кодекса лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном кодексом, и установлена вступившим в законную силу по-



становлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Иными словами, если, например, в отношении сотрудника в адрес органа внутренних дел, в котором проходит службу данный сотрудник, поступает официальная информация о наличии в отношении названного сотрудника постановления уполномоченного лица о назначении ему административного наказания, то до вступления данного постановления в законную силу сам по себе факт поступления упомянутой информации в орган внутренних дел основанием для предъявления официальных претензий к сотруднику не является.

За нарушения служебной дисциплины на сотрудника в соответствии с законом о службе налагаются дисциплинарные взыскания. Понятие служебной дисциплины дано в ч. 1 ст. 47 закона о службе.

Конкретизация вышеизложенных положений зафиксирована в Указе Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации».

В целях поддержания служебной дисциплины руководитель (начальник) обязан соблюдать установленные порядок и условия прохождения службы в органах внутренних дел, уважать честь и достоинство подчиненных, не допускать ущемления их законных прав и интересов, протекционизма, преследования сотрудников по мотивам личного характера; подавать личный пример дисциплинированности, образцового выполнения служебных обязанностей.

Приказ руководителя (начальника) — служебное требование руководителя (начальника), обращенное к подчиненным сотрудникам, об обязательном выполнении определенных действий, о соблюдении правил или об установлении порядка, положения.

Приказ должен соответствовать федеральным законам и приказам вышестоящих руководителей (начальников). Отдавая приказ, руководитель (начальник) не должен допускать злоупотребления должностными полномочиями или их превышения.

Руководителю (начальнику) запрещается отдавать приказ, не имеющий отношения к выполнению подчиненными служебных обязанностей или направленный на нарушение законодательства Российской Федерации. Приказ формулируется ясно, четко и кратко, без употребления формулировок, допускающих различное толкование.

Руководитель (начальник) несет ответственность за отданный приказ и его последствия, за соответ-

ствие содержания приказа законодательству Российской Федерации и за непринятие мер по обеспечению его исполнения.

В связи с этим, отмечаем, что обязательным элементом служебной дисциплины является отказ сотрудника от исполнения или фактическое неисполнение приказа или распоряжения прямых и непосредственных руководителей (начальников), в случае если приказ или распоряжение является противоправным (незаконным). Например, на основании ч. 2 ст. 30 закона о полиции при получении приказа или распоряжения, явно противоречащих закону, сотрудник полиции обязан руководствоваться законом.

Дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины. При определении вида дисциплинарного взыскания принимаются во внимание: характер проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, прежнее поведение сотрудника, совершившего проступок, признание им своей вины, его отношение к службе, знание правил ее несения и другие обстоятельства. При малозначительности совершенного дисциплинарного проступка руководитель (начальник) может освободить сотрудника от дисциплинарной ответственности и ограничиться устным предупреждением.

При совместном нарушении служебной дисциплины несколькими сотрудниками дисциплинарные взыскания налагаются на каждого сотрудника в отдельности и только за совершенное им нарушение. На сотрудника, допустившего грубое нарушение служебной дисциплины, независимо от наличия или отсутствия у него дисциплинарных взысканий может быть наложено любое дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения со службы в органах внутренних дел. В случае обжалования сотрудником дисциплинарного взыскания вышестоящим руководителям (начальникам) или в суд исполнение дисциплинарного взыскания не приостанавливается.

Сотрудник либо гражданин, ранее состоявший на службе в органах внутренних дел, вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание. Он может обратиться с рапортом (заявлением) к Министру внутренних дел Российской Федерации или уполномоченному руководителю в течение трех месяцев со дня ознакомления с приказом о наложении на него дисциплинарного взыскания, а по вопросам об увольнении — в месячный срок со дня вручения копии приказа об увольнении. Рапорт (заявление) подлежит



обязательной регистрации в день его подачи и рассматривается вышеуказанными руководителями в течение одного месяца. Обжалование приказа о наложении дисциплинарного взыскания не приостанавливает его исполнение.

В случае, если речь идет об исполнении служебных обязанностей, которые по своему характеру не являются постоянными (исполнение отдельных поручений и иных заданий) констатировать факт неисполнения можно только тогда когда для их исполнения установлен конкретный срок, не противоречащий нормам труда, предусмотренным служебным законодательством, а в случае их отсутствия в последнем — трудовым законодательством.

Если же мы говорим о ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, то официально признать наличие некачественности их исполнения можно только в том случае, если в служебном контракте и/или должностном регламенте (должностной инструкции) сотрудника однозначно и конкретно сформулированы критерии качества исполнения названных обязанностей. В противном случае предъявление подобных претензий к сотруднику является юридически необоснованным.

Перечень грубых нарушений служебной дисциплины предусмотрен в ч. 2 ст. 49 закона о службе. В то же время, представляется необходимым дать юридическое разъяснение некоторым из названных нарушений.

Так, грубым нарушением служебной дисциплины сотрудником органов внутренних дел является:

1. Отсутствие сотрудника по месту службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного служебного времени.

Разъясняем, что нормативно установленного перечня уважительных причин законодательство России не предусматривает, в связи с чем бремя обоснования их неуважительности полностью возлагается на уполномоченного руководителя.

2. Нахождение сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения. В связи с особой актуальностью данного вопроса в настоящее время считаем необходимым дать некоторые юридические разъяснения.

Рассмотрим ситуацию предположительного, с точки зрения руководителя, нахождения сотрудника в

состоянии алкогольного опьянения при исполнении служебных обязанностей, связанных с управлением служебным или личным автотранспортным средством. В названной ситуации окончательным и наиболее юридически надежным способом объективного подтверждения наличия или отсутствия состояния алкогольного опьянения является медицинское освидетельствование. Основания, порядок и лица уполномоченные производить названное освидетельствование регулируются приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения». Таким образом, несоблюдение оснований и порядка проведения медицинского освидетельствования, а также проведение его неуполномоченными на то лицами, лишает заключение по результатам медицинского освидетельствования медицинской обоснованности, а значит законности.

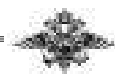
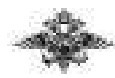
Медицинское освидетельствование на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, в том числе для исполнения служебных обязанностей, проводится в медицинских организациях, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности, включающей работы и услуги по медицинскому (наркологическому) освидетельствованию.

Освидетельствование проводится как непосредственно в медицинских организациях, так и в специально оборудованных для этой цели передвижных пунктах (автомобилях), соответствующих установленным Министерством здравоохранения Российской Федерации требованиям.

Освидетельствование проводится врачом (в сельской местности при невозможности проведения освидетельствования врачом-фельдшером), прошедшим на базе наркологического учреждения подготовку по вопросам проведения медицинского освидетельствования по программе, утвержденной Приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308.

Прохождение подготовки подтверждается документом произвольной формы с указанием даты выдачи, подписью руководителя наркологического учреждения и печатью учреждения. Срок действия документа — три года. При изменении порядка медицинского освидетельствования проводится дополнительная подготовка врачей (фельдшеров).

Наличие отказа сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения юридически возможно признать только тогда, когда выполнены все законные требования сотрудника, связанные



с прохождением им указанного освидетельствования. В частности: ознакомить его с содержанием лицензии медицинской организации на осуществление медицинской деятельности; официально подтвердить статус врача и факт прохождения им соответствующей подготовки, а также действительность срока действия документа, подтверждающего данный факт; в точности соблюдать установленный порядок проведения медицинского освидетельствования. Несоблюдение хотя бы одного из вышеупомянутых требований не порождает у сотрудника обязанности проходить освидетельствование.

3. Непредставление сотрудником сведений (представление заведомо недостоверных или неполных сведений) о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Отмечаем, что способы представления сотрудником названных сведений законодателем не предусмотрены. Таким образом, сотрудник обладает возможностью определять их самостоятельно (передавать уполномоченному должностному лицу лично в руки; отправлять по почте ценным, заказным или простым нерегистрируемым письмом и т.д.). В связи с этим обязанность официального подтверждения того, что сотрудник указанные сведения не представил, полностью возлагается на уполномоченного руководителя.

4. Соккрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения.

Смысл термина «сокрытие» сводится к умышленному утаиванию информации. Таким образом, не доведение указанной информации уполномоченному должностному лицу по рассеянности, забывчивости и иным причинам, сокрытием считаться не может.

5. Публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в СМИ, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в том числе в отношении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения, если это не входит в служебные обязанности сотрудника.

В соответствии с п. 5 Постановления Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П запрет на публичные высказывания, суждения и оценки аб-

солютным не является и при указанных в данном постановлении обстоятельствах лицо, осуществляющее государственную службу вправе допускать рассматриваемые высказывания, суждения и оценки.

Применяемые в письменной форме к сотруднику органов внутренних дел дисциплинарные взыскания заносятся в материалы его личного дела. В связи с этим разъясняем, что в соответствии п. 8 ч. 1 ст. 28 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (далее — Закон «О полиции») у сотрудника полиции есть право на ознакомление с отзывами о его служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, с материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов. В отличие от сотрудников полиции, у остальных сотрудников органов внутренних дел, права на ознакомление с материалами своего личного дела нет.

Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника органов внутренних дел приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, действительно в течение одного года со дня его наложения, а дисциплинарное взыскание, объявленное публично в устной форме, — в течение одного месяца со дня его наложения. Обращаем внимание, что руководитель (начальник) не обладает правом объявлять дисциплинарное взыскание в устной форме без обеспечения им публичности такого объявления. Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, считается снятым по истечении одного года со дня его наложения, если этот сотрудник в течение этого года не подвергался новому дисциплинарному взысканию. Приказ приобретает юридическую, т.е. обязательную силу не только в связи с законностью его содержания, но и наличием подписи уполномоченного лица, присвоенного номера и всех остальных, необходимых реквизитов.

Дисциплинарные взыскания, предусмотренные п. 5 и 6 ч. 1 ст. 50 закона о службе, исполняются не позднее чем через два месяца со дня издания приказа об их наложении. В указанный срок не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника органов внутренних дел, нахождения его в отпуске или в командировке.



Исполнение наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел осуществляется в порядке, установленном ст. 30 закона о службе.

Исполнение наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания в виде увольнения со службы в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с гл. 12 закона о службе.

Служебная проверка проводится по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных ст. 29 закона «О полиции» (ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в полиции), а также по заявлению сотрудника.

В дисциплинарном производстве содержание конкретных форм вины законодатель не предусмот-

рел. В то же время, исходя из смысла анализируемой части законодательства представляется возможным считать, что сотрудник виновен в совершении противоправного деяния только в том случае, если у него имелись все возможности для соблюдения установленных правил, но, несмотря на это сотрудником не были предприняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Законодательство освобождает сотрудника от доказывания своей невиновности, предоставления каких либо оправдательных документов и от дачи объяснений в отношении самого себя, своего супруга(ги) и близких родственников, перечень которых определен нормативно, а также от явки по вызову к лицам, проводящим служебную проверку.

Порядок проведения служебной проверки устанавливается Приказом МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 «Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации».

УДК 342.951
ББК 67.301

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

ОКСАНА МИХАЙЛОВНА ПОПОВИЧ,

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

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

E-mail: oxana_popovich@mail.ru

*Рецензент: кандидат юридических наук **Ольшевская А.В.***

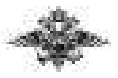
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проводится сравнительный анализ теоретических концепций административного процесса. Делается вывод о том, что административный процесс необходимо трактовать как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных мерами административной ответственности, направленную на регулирование правоотношений, не связанных со служебным (управленческим) подчинением.

Ключевые слова: административный процесс, управленческие процедуры, административные процедуры, административная юрисдикция, административная юстиция.

Annotation. In the article the comparative analysis of the theoretical concepts of the administrative process. On this basis, the author concludes that the administrative process should be treated as settled administrative and procedural norms of the activities of the competent authorities and officials in the implementation of the norms of administrative law, backed by measures of administrative responsibility for the decision making process, aimed at regulating the relations that are not associated with a service (management) subordination.

Keywords: administrative procedure, administrative procedure, administrative procedure, administrative jurisdiction, administrative justice.



Комплекс вопросов, связанных с юридической сущностью административного процесса, остается остроактуальным для современной науки российского административного права.

Составной частью перманентно проводимой в РФ административной реформы является содержательное обновление и развитие административного процесса. При этом, имеющиеся в России концепции административного процесса не позволяют комплексно и целостно охватить его современную систему, что, в свою очередь, снижает эффективность функционирования в целом государственной власти и органов государственного управления. До сих пор в юридической науке идут жаркие споры не только о сущности административного процесса, но и о его системе и структурных элементах.

В отечественной науке оформились два подхода к рассмотрению сущности административного процесса — широкий и узкий. В широком смысле — это любой процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления; в узком — это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению подведомственных им индивидуальных дел. М.Я. Масленников в этой связи подчеркивает, что «в административно-правовой литературе единства не отмечается, допускается немотивированная подмена понятий «административный процесс» и «управленческие процедуры»¹.

Широкий и узкий подходы к пониманию сущности административного процесса могут быть также охарактеризованы как «управленческая» и «юрисдикционная» концепции. Как пишет А.Ю. Гулягин, основа «управленческой» концепции административного процесса выражается в том, что административный процесс является атрибутом не только юрисдикционной, но и так называемой позитивной деятельности органов исполнительной власти. Научной базой «юрисдикционной» концепции является то, что в ней административный процесс представлен как деятельность по рассмотрению государственными органами спора о праве, а также по применению мер административного принуждения².

Другими словами, одни ученые считают, что административный процесс охватывает весь комплекс мер по осуществлению компетенции органов государственного управления, другие полагают, что административный процесс — только производство дел об административных правонарушениях.

Наиболее распространенным следует признать широкий подход.

М.М. Звягин определяет административный процесс как «совокупность административных производств различного содержания, которые группируются в зависимости от своего предмета, а также рода по видовым характеристикам»³.

А.И. Стахов предлагает понимать под федеральным административно-процессуальным законодательством «массив нормативных правовых актов РФ, в которых содержатся нормы, определяющие вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), порядок документального оформления административно-процессуальных действий, совершаемых органами и должностными лицами публичной администрации (органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами), а также судами»⁴.

Н.Г. Салищева рассматривает три вида административного процесса: административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию. Но при этом данный автор характеризует административные процедуры «прежде всего как внешнее проявление публичных полномочий органами власти»; административную юрисдикцию не только в административном порядке, но и судьями; а административную юстицию как «судебный контроль за деятельностью публичной администрации в ее взаимоотношениях с гражданами и организациями, т.е. с неподчиненными субъектами»⁵. Сходного подхода придерживается и М.А. Лапина, по мнению которой административный процесс включает в себя три составляющие (административные процедуры, административную юрисдикцию и административную юстицию)⁶.

Авторы учебников административного права традиционно выделяют две основные составляющие административного процесса: административно-процедурную и административно-юрисдикционную, состоящую из процедурных производств и административно-

¹ Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. А.С. Дугенец. М., 2008. С. 49.

² Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции. М., 2012. С. 10.

³ Звягин М.М. К вопросу о понятии административного процесса в таможенной сфере // Административное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 65.

⁴ Стахов А.И. Федеральное административно-процессуальное законодательство: понятие, некоторые особенности структуры и содержания // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 13.

⁵ Административное право России: Курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505—522.

⁶ Лапина М.А. Объединенная концепция системы административного процесса // Юридический мир. 2012. № 3. С. 40, 41.

юрисдикционных производств⁷. Так, А.П. Алексин выделяет внесудебную процессуальную деятельность (правотворческую и правоприменительную, а также рассмотрение государственными органами споров) и административное судопроизводство (процесс). Внесудебный управленческий процесс ученый дифференцирует на административно-процедурную и административно-юрисдикционную процессуальную деятельность. В целом административно-процессуальная деятельность в зависимости от однородности дел подразделяется на виды — отдельные административные производства⁸.

Вышеизложенные сходные точки зрения на понятие и признаки административного процесса имеют под собой веские теоретические основания и не случайно многие авторы придерживаются именно этой позиции. Как представляется, широкий подход к сущности административного процесса можно признать справедливым в контексте рассмотрения в качестве административно-процессуальных действий всех регламентированных административно-процессуальными нормами действий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, Банка России, их должностных лиц, а также действий судебных органов.

Вместе с тем, более верным представляется узкий подход к понятию административного процесса как к деятельности правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных мерами административной ответственности.

Общетеоретические конструкции должны быть не только не оторванными от правоприменительной практики, но должны быть направлены на создание научной основы дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования, иметь практическое применение. Не случайно, одной из функций административно-правовой науки выступает то, что она является «поставщиком» нормативных концепций для законодателя. Широкий подход к понятию и признакам административного процесса, несмотря на его несомненную обоснованность, как бы размывает анализируемое понятие. Это, в свою очередь, является препятствием как для видящейся перспективной кодификации административно-процессуальных норм, так и для обособления в отдельную область научного познания административно-процессуального права.

Позиция сторонников узкого подхода к юридической сущности административного процесса обоснована в трудах М.Я. Масленникова. С точки зрения автора, «российский административный процесс — это

урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных санкциями, направленная на регулирование правоотношений, не связанных со служебным подчинением»⁹. Думается, что именно данное определение, из всех приведенных, наиболее точно отражает сущность анализируемого понятия. Представляется даже странным, что аналогичный подход, например, к сущности уголовного процесса не вызывает сомнений в научной среде, а применительно к административному процессу вызывает неутрачивающие споры.

Это определение не свободно от недостатков, на которые справедливо указал А.А. Демин в своей рецензии на монографию М.Я. Масленникова: «что касается связи процессуальных отношений только с такими нормами, которые обеспечены санкциями, то тут М.Я. Масленников впадает в неточность, если не ошибку, так как нет права без санкции. В отличие от морали, право все таково, что оно возможно только при осуществимости применения государственного принуждения к соблюдению нормы права. Если нет санкции, правовой нормы не существует тоже, поскольку государственное принуждение — неперемный признак права»¹⁰.

Действительно, право — это совокупность правил, обеспеченных силой государственного принуждения. Можно предположить, что М.Я. Масленников подразумевал под понятием «санкция» понятие «мера административной ответственности». Санкция, являясь элементом нормы права, существует независимо от ее применения, тогда как юридическая ответственность наступает при совершении неправомерного деяния, при нарушении нормы права, в которой содержится санкция.

Исходя из вышеизложенного, административный процесс можно определить как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность правомочных органов и должностных лиц по реализации норм административного права, обеспеченных мерами административной ответственности, направленную на регулирование правоотношений, не связанных со служебным (управленческим) подчинением.

⁷ Административное право: Учебник. М., 2006. С. 391—418.

⁸ Алексин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М., 2007. С. 363.

⁹ Масленников М.Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009. С. 14.

¹⁰ Демин А.А. Рецензия на монографию М.Я. Масленникова «Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации» // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 489.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В КОРОЛЕВСТВЕ БЕЛЬГИЯ

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПРУДНИКОВА,

*старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
Научная специальность 12.00.10 — международное право, европейское право
E-mail: 203.019@mail.ru*

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор Бочаров С.Н.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются современные миграционные отношения в Бельгии; особенности деятельности бельгийских уполномоченных органов в сфере миграции. Выявлены основные проблемы в различных направлениях миграционной сферы.

Ключевые слова: миграция, уполномоченные органы, Королевство Бельгия, миграционные процессы.

Annotation. The article is devoted to modern migration relations in Belgium, the activities of the Belgium authorized bodies in the sphere of migration, identified the main problems in various areas of the migration sphere.

Keywords: migration, competent authorities, the Kingdom of Belgium, migration processes.

Законодательство Европейского Союза (ЕС) является главным влияющим фактором в эволюции бельгийского законодательства в сфере миграционных отношений. Преобразование первых директив, принятых на европейском уровне, стало реальным с принятием нескольких законов, начиная с 2006 г.

Анализ практики показывает, что на начало 2015 г. в Бельгии находилось более 900 тыс. иностранцев и лиц без гражданства, что составляет примерно 10% от общего населения. Однако, данное количество снизилось по сравнению с 1990 г. Но согласно Отчету министерства занятости за 2014 г. этот спад является результатом высокого уровня натурализации¹. Большинство иностранцев (66%) — выходцы из стран ЕС, а основными третьими странами происхождения иммигрантов являются Марокко и Турция.

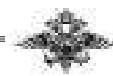
Анализ законодательного регулирования в сфере миграционных отношений показывает, что Закон 1980 г. различает «основные или общие положения» и «дополнительные положения либо положения о частичной отмене», которые предусматривают более широкие права, применяемые только к определенным,

привилегированным, категориям граждан третьих стран. Члены семьи являются самой значительной по численности иммиграционной категорией. Студенты из третьих стран являются единственными лицами, которым законом Бельгии предоставлены преимущества, несмотря на отсутствие международных обязательств в данной сфере.

Очевидно, что закон сообщества стал основным фактором для эволюции бельгийского иммиграционного законодательства, проявившейся в создании новых категорий для мигрантов, страдающих от заболеваний, жертв торговли людьми, научных исследователей в целях преобразования недавних директив ЕС.

Преимущества для лиц, попадающих в данные привилегированные категории, являются объективным правом на пребывание в Бельгии при условии соблюдения требований согласно закону. Это означает, что министерство внутренних дел Бельгии и его струк-

¹ Бельгия дает возможность получения гражданства после трех лет проживания, т.е. имеет самое мягкое законодательство в области натурализации в ЕС.



турные подразделения, занимающаяся вопросами контроля над иммиграцией, в принципе не имеют полномочий по адмиссии данных лиц на территорию Бельгии. Напротив, министерство внутренних дел обладает данными полномочиями в отношении граждан третьих стран, не принадлежащих ни к одной из привилегированных категорий².

В Законе 1980 г. отсутствует специальный статус для трудящихся, занятых или работающих самостоятельно, попадающих в сферу действия ст. 9, но есть отдельные правила в отношении разрешений на работу, различаемых по нескольким категориям.

Уполномоченным органом по принятию решений в отношении визовых заявлений является Управление по делам иностранцев министерства внутренних дел Бельгии. Следует отметить, что посольства и консульства также уполномочены принимать заявления и выдавать долгосрочные визы, однако, они не принимают решений, касающихся выдачи виз.

Однако, решения по визовым заявлениям, выносимые официальным органом, могут быть оспорены в Совете по апелляциям иностранцев. Совет является новым специализированным административным органом, который вывел из компетенции Государственного совета по всем апелляциям вопросы, касающиеся въезда, пребывания, поселения и возвращения иностранцев³.

Апелляция не имеет силы отсрочки, но есть возможность подать запрос об отсрочке решения.

Полномочия по вопросам пребывания и проживания закреплены за указанными выше, в связи с визовыми заявлениями, органами.

Для получения прав на проживание потенциальный иммигрант, в большинстве случаев, должен подать запрос через уполномоченное бельгийское посольство или консульство в стране происхождения или проживания. Гражданин третьей страны, желающий иммигрировать в Бельгию, должен подавать заявление во избежание высылки заявителя, уже находящегося на территории страны, в случае отрицательного решения⁴.

В бельгийском иммиграционном законодательстве нормативно закреплены общие условия адмиссии, обязательные для всех граждан третьих стран вне зависимости от статуса. К ним, во-первых, относятся условия, касающиеся состояния здоровья: иммигранты должны доказать, что не страдают от заболеваний, представляющих угрозу для общественного здоровья⁵;

перечень таких заболеваний содержится в приложении к Закону 1980 г. Во-вторых, к общим условиям относятся условия, касающиеся угрозы общественному порядку и национальной безопасности.

Рассматривая особенности национального законодательства Бельгии в отношении интеграции, целесообразно отметить два самостоятельных направления политической активности: фламандского сообщества и французского сообщества в Брюссельском столичном и Валлонском регионах. Последним активно проводится политика, основанная на борьбе с неравенством и дискриминацией находящихся в невыгодном положении социальных групп, одной из которых являются и иммигранты. Фламандское сообщество, в свою очередь, ввело для иммигрантов новую специальную политику, называемую «гражданская интеграция»⁶. Поскольку фламандская политика по интеграции является качественно новой, по сравнению с классической политикой франкоговорящего сообщества, законодательной инициативой, рассмотрим ее более подробно.

До 2000 г., согласно Закону 1980 г., право на проживание гражданина третьей страны не было ограничено по времени, только если не было предусмотрено обратное. Реформа 2000 г. изменила данный принцип: ст. 13 установлено, что, если законом не предусмотрено обратное, право на проживание, за некоторыми исключениями, ограничено по времени. Следует отметить, что длительность проживания связана с длительностью работы. Так, члены семьи, воссоединяющиеся с лицом, имеющим неограниченное разрешение, получают разрешение сроком на один год, подлежащее ежегодному обновлению в течение срока до трех лет.

Разрешение на проживание, полученное гражданином третьей страны, является сертификатом о регистрации в Регистре иностранных граждан, известном под аббревиатурой С.I.R.E. Разрешение действительно в течение одного года и подлежит обновлению

² *Barker L.* Иммиграция и ультраправые партии Бельгии // Информация по миграции. 2013.

³ Совет по апелляциям иностранцев был создан в силу необходимости снять излишнюю нагрузку на Государственный совет, являющийся де-юре основным административным судебным органом, так как апелляции граждан третьих стран и беженцев стали занимать порядка 80% его общей нагрузки.

⁴ *Мельничук Ю.В.* Правовые основы въезда и пребывания иностранных граждан в государствах-членах ЕС. М., 2014.

⁵ Занятые трудящиеся должны представить медицинскую справку, подтверждающую, что они не могут работать в ближайшем будущем.

⁶ Законодательный декрет 2003 г. (с изм. 2013 г.).



в зависимости от права на проживание гражданина третьей страны.

Здесь следует подчеркнуть, что законодательство Бельгии уравнивает в правах на работу и учебу граждан третьих стран, получивших разрешение ЕС на долговременное проживание в другом государстве-участнике ЕС, и остальных граждан третьих стран: и те, и другие обязаны получать разрешение на работу или карту профессионала. Однако, у первой категории граждан третьих стран есть возможность подавать заявление, находясь в Бельгии, и начать проживать незамедлительно на ее территории. Решение по такому заявлению должно быть принято в течение четырех месяцев с даты подачи. Иммигранты, получившие разрешение ЕС на долговременное проживание в другой стране ЕС, получают С.І.Р.Е. как и обычные граждане третьих стран, но их право на проживание становится автоматически неограниченным после пяти лет проживания⁷.

При анализе иммиграционного законодательства Бельгии важно различать право на проживание и разрешение на проживание. Разрешение является доказательством для иммигранта его права на проживание в Бельгии. Ограниченный срок действия разрешения, которое необходимо обновлять регулярно, не всегда указывает на то, что право на проживание также ограничено, так как неограниченное право на проживание также может подразумевать получение разрешения, подлежащего обновлению.

Иммигранты имеют два похожих, но, тем не менее, различных варианта укрепления своего административно-правового статуса в Бельгии. В национальном законодательстве закреплена возможность получения статуса «поселенного иностранца» Вторая возможность — долговременное проживание — была добавлена к первоначальной — поселение, путем преобразования Директивы Совета 2003/109/ЕС.

Статус «поселенного иностранца» предоставляется гражданину третьей страны после пяти лет законного и непрерывного пребывания в Бельгии, если заявитель больше не проживает на временной основе, например, как член семьи в течение первых трех лет проживания или трудящийся на временном контракте. Главным преимуществом данного статуса, не считая несколько лучшей защиты от возвращения и приобретения некоторых социальных прав, равных тем, что имеют граждане Бельгии, является то, что владелец получает «удостоверение личности для иностранца»

вместо С.І.Р.Е. Данное удостоверение должно обновляться каждые пять лет, С.І.Р.Е. — ежегодно.

Второй возможностью для иностранных граждан и лиц без гражданства укрепить свое правовое положение является статус долговременного жителя, введенный в Закон 1980 г. новым законом от 25 апреля 2007 г., преобразовавшим Директиву 2003/109/ЕС относительно долговременных жителей. Этот статус предоставляется, на основании запроса, гражданину третьей страны после пяти лет законного и непрерывного пребывания в Бельгии, если он: не проживает в Бельгии на временной основе; имеет стабильные, регулярные и достаточные финансовые ресурсы для поддержания себя и своей семьи в таком размере, что не будет являться обузой для бельгийского государства; обладает медицинской страховкой. Данные лица получают разрешение ЕС на долговременное проживание, подобное удостоверению личности для поселившихся иностранцев. Главным преимуществом данного статуса является возможность свободного передвижения по территории ЕС⁸.

Следует отметить, что в настоящее время еще не решен вопрос о сохранении/отмене разрешения для лиц, находящихся в Бельгии временно, например студентов, поскольку данное разрешение выдается автоматически на основании простого запроса, что ставит под сомнение необходимость этого требования. Кроме того, рассматривается вопрос о размещении индикатора наличия доступа к рынку труда на разрешении на проживание в целях информирования иммигранта и возможных работодателей, а также как доказательство законности доступа к рынку труда⁹.

Анализ ежегодных отчетов уполномоченного по защите прав человека и гражданина (омбудсмена) показывают, что практически все жалобы, поданные на министерство внутренних дел, относятся к управлению по иностранцам. Так, в отчетах за 2013—2014 гг. омбудсменом были обозначены некоторые проблемные темы иммиграционного законодательства.

Во-первых, время, необходимое для обновления разрешения на проживание, длится от шести до вось-

⁷ Федеральное министерство по вопросам занятости, труда и социальных переговоров L'immigration en Belgique (effectifs, mouvements et marchés du travail) (Иммиграция в Бельгии (числа, передвижение и рынок труда)) // Отчет министерства занятости. 2014.

⁸ За исключением Дании, Ирландии и Великобритании, не имеющих обязательств по Директиве 2003/109/ЕС.

⁹ Мельничук Ю.В. Указ. соч.



ми недель, что недостаточно, учитывая, что лицам рекомендовано обращаться за две или четыре недели.

Во-вторых, не соблюдается принцип разумности, так как запросы о легализации могут оставаться без решения в течение двух лет и дольше¹⁰.

Следует отметить, что исследование материалов по изучению мнений иностранных граждан и лиц без гражданства относительно бельгийского миграционного законодательства показывает, что, к примеру, процедурные длительность и сложность воссоединения семьи не осознаются иммигрантами в полной мере. В этой связи обеспечение доступа иностранцев к информации относительно особенностей и сроков иммиграционных процедур управления по делам иностранцев смогло бы существенно изменить ситуацию.

В данных материалах отмечается присутствие недоверия у иммигрантов к уполномоченным органам в сфере миграции, что можно считать серьезной проблемой на пути развития скоординированной иммиграционной политики в Бельгии. Иммигранты отмечают, что ответственность за эту ситуацию можно искать и на политическом, и на административном уровне, а

также в сфере улучшения работы Управления по делам иностранцев.

В заключение следует отметить, что Королевство Бельгия основанное на различных типах федеративных штатов (трех регионов Брюссель, Фландрия и Валлония и трех регионов фламандского, французского и немецкого сообществ), с частично совпадающими территориями имеет различную компетенцию в сфере миграционных отношений у каждого указанного субъекта. Так, вопросы проживания входят в компетенцию федеральной власти; выдача разрешений на работу для занятых граждан третьих стран входит в компетенцию регионов¹¹, а вопросы интеграции в компетенцию Сообществ. В связи с этим различные уровни не испытывают необходимости в сотрудничестве, что не способствует выработке скоординированной и всесторонней миграционной политики в современных условиях.

¹⁰ *Barker L.* The specified composition.

¹¹ Это не касается правил выдачи, что находится в компетенции федеральной власти, так что регионы на самом деле имеют только исполнительную власть в этой области. В отношении иммигрантов, работающих не по найму, правила и выдача разрешений на работу находятся в компетенции федеральной власти.

УДК 342.951
ББК 67.401.041

ВНОВЬ О ВИНЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

БОРИС ВУЛЬФОВИЧ РОССИНСКИЙ,

первый проректор, заведующий кафедрой административного и финансового права РПА Минюста России,

профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Рецензент: кандидат юридических наук Бочаров С.Н.

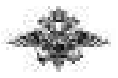
Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрен актуальный в административном праве вопрос — определение вины юридического лица при назначении ему административного наказания.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание, юридическое лицо, административная ответственность юридического лица, вина юридического лица, объективное вменение, должностное лицо, Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Annotation. The article is devoted to the administrative law issue — the definition of the legal entity of guilt when appointing him an administrative penalty.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, administrative punishment, the legal entity, the administrative responsibility of the legal entity, the legal entity of wine, objective imputation, official, the Code of Administrative Offences.



Прошло 13 лет со времени принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее — КоАП РФ, Кодекс). В конце 1990-х гг. возникла острая необходимость разработать и принять новый законодательный акт, который, с одной стороны, обеспечивал бы провозглашенный Конституцией РФ приоритет прав и свобод человека и гражданина, способствовал защите безопасности личности, общества и государства, всех видов собственности, а, с другой стороны, отражал потребности государственного регулирования экономики, деятельности хозяйствующих субъектов.

Еще в самом начале российской государственности, когда страна стала переходить к рыночным отношениям, применительно к тем или иным областям общественных отношений в отдельных законодательных актах получила закрепление административная ответственность юридических лиц. Однако, поскольку действовавшим тогда КоАП РСФСР вопросы административной ответственности юридических лиц не регламентировались, применение к ним мер административной ответственности не имело массового характера. Лишь после принятия и вступления в силу КоАП РФ институт административной ответственности юридических лиц не только был полностью признан, но и получил мощное развитие.

Необходимость назначения административных наказаний юридическим лицам связана, прежде всего, с допускаемыми в их работе нарушениями в предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности. За прошедшие годы появилось большое число новых составов административных правонарушений, причем в разных отраслях и сферах хозяйства страны². Достаточно быстрая апробация института административной ответственности юридических лиц, квалификация в качестве правонарушений значительного и все более и более увеличивающегося числа совершаемых в их работе деяний обуславливаются следующими обстоятельствами.

Необходимые мероприятия по выполнению многих положений различных норм и правил не только зачастую выходят за рамки основной деятельности юридических лиц, но, главное, требуют от них существенных материальных, трудовых и иных затрат, противоречат экономическим интересам этих организаций. Естественно, подобные нарушения, допускаемые в работе юридических лиц, нередко в процессе их предпринимательской и иной организационно-хозяйственной

деятельности. Борьба с этими нарушениями только за счет неукоснительного обеспечения возмещения юридическими лицами в гражданском порядке вреда, причиненного в результате их неправомерных действий, неэффективна.

Во-первых, нередко крайне непросто определить в денежном выражении реальный вред, причиненный соответствующими противоправными действиями или бездействием, что существенно осложняет или даже делает невозможным принятие объективного судебного решения.

Во-вторых, по оценкам экспертов, необходимые материальные затраты юридических лиц на профилактические мероприятия, связанные с предотвращением тех или иных неправомерных действий, в ряде случаев превышают в денежном эквиваленте размеры вреда, который может быть причинен в результате совершения таких действий. Организации зачастую выгоднее возместить вред в случае его причинения в дальнейшем, после подачи соответствующего искового заявления в суд и неблагоприятного для нее решения суда по данному иску, чем заранее финансировать профилактические мероприятия, причем, иногда более дорогостоящие по сравнению с суммой, в которую может быть оценен причиненный вред.

В-третьих, и это главное, подобные правонарушения в большинстве случаев не приводят к возникновению вредных материальных последствий, а лишь создают опасность их наступления (не случайно соответствующие составы административных правонарушений имеют в основном формальный характер). О гражданско-правовой ответственности за совершение противоправных деяний в подобных случаях говорить вообще не приходится.

Установление государством административных наказаний за совершение таких правонарушений при-

¹ ФЗ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с послед. изм. и доп.).

² *Росинский Б.В.* Развитие положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих ответственность юридических лиц // *Законы России*. 2012. № 3; *Его же.* Развитие законодательства об административной ответственности юридических лиц // *Теория и практика административного права и процесса: Мат. VI Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием*. Ч. I. Ростов н/Д. — Небуг, 2011; *Его же.* Развитие института административной ответственности юридических лиц: VII Всерос. державинские чтения (Москва, 16 декабря 2011 г.): Сб. ст. в 7 кн. Кн. 3. Проблемы административного, финансового и налогового права. М., 2012; *Его же.* Направления и причины развития положений КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность юридических лиц // *Актуальные проблемы административной ответственности: Мат. Всерос. науч.-практ. конф.* (Омск, 25 мая 2012 г.). Омск, 2012.

звано обеспечить соблюдение в деятельности юридических лиц необходимых норм и правил вопреки их экономическим интересам. Следует констатировать, что за годы существования КоАП РФ институт административной ответственности фактически приобрел новую природу. Административная ответственность юридических лиц в современных условиях становится мощным рычагом государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. И в этом состоит первая причина столь быстрого и мощного развития данного института, постоянного увеличения числа составов административных правонарушений юридических лиц, их появления и расширения практически во всех сферах общественных отношений.

Естественно, значительны административные наказания, применяемые к юридическим лицам, в частности, размеры административного штрафа, которые к тому же постоянно увеличиваются. За совершение отдельных правонарушений административный штраф исчисляется, исходя из стоимости предмета административного правонарушения, суммы неуплаченных налогов, сборов, таможенных пошлин, незаконной валютной операции и др., достигая в ряде случаев трехкратного значения соответствующей денежной суммы. Во всех этих случаях величина административного штрафа, назначаемого юридическому лицу, нередко составляет баснословные размеры. К тому же следует иметь в виду, что число составов правонарушений юридических лиц, за совершение которых назначается административный штраф, исчисленный подобным образом, за 13 лет значительно выросло. Помимо штрафных санкций за целый ряд правонарушений юридических лиц в качестве дополнительного административного наказания в КоАП РФ предусмотрена конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (производственного оборудования, транспортных средств, сырья, полуфабрикатов, готовой продукции и т.д.).

Жизнь со всей очевидностью доказала, что перед институтом административной ответственности юридических лиц стоят не только правоохранительная задача и задача государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Данный институт имеет и ярко выраженную фискальную направленность. Необходимость пополнения казны — вторая причина быстрого и мощного развития института административной ответственности юридических лиц.

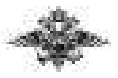
Существует и третья причина быстрого развития института административной ответственности юриди-

ческих лиц. Определяя в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ понятие вины юридического лица, законодатель установил следующее: «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, 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».

Представляется, что, будучи сформулированным явно в цейтноте, такой подход к вине юридического лица является не только несерьезным, а просто крайне легковесным. Он не продуман с необходимой глубиной и всесторонностью, не основан на должной теоретической проработке вопросов, что является субъективной стороной состава административного правонарушения, допущенного в работе юридического лица, и следует ли вообще при назначении наказания юридическому лицу говорить о его вине? Положение ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ позволяет в реальной правоприменительной практике фактически всегда, без каких-либо усилий делать вывод о виновности юридического лица. И хотим мы это признавать или нет, но, по сути дела, при назначении административного наказания юридическому лицу происходит объективное вменение, когда наличие состава административного правонарушения устанавливается при наличии лишь признаков, предусмотренных объективной стороной состава.

При нынешней редакции ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, рассматривая дело об административном правонарушении юридического лица, в принципе достаточно просто установить так называемую вину юридического лица, что существенно облегчает процесс доказывания по данному делу. В итоге, без надлежащих к тому действий улучшаются показатели работы как судей, так и должностных лиц органов исполнительной власти, рассматривающих дела об административных правонарушениях юридических лиц и назначающих им наказания, усиливается роль и повышается значимость в государственном управлении соответствующих структур, расширяются их штаты, увеличивается финансирование и т.д. Естественно, они заинтересованы в принятии новых норм, устанавливающих административную ответственность юридических лиц, всячески лоббируют этот процесс.

Безусловно, при разработке КоАП РФ его авторы оказались в трудном положении. Ведь толкование понятия вины в классическом ее понимании как психиче-



ского отношения лица к совершаемому им в форме умысла или неосторожности действию и его последствиям не может применяться к юридическим лицам³.

Не найдя других вариантов, как соединить явно разноплановые понятия (с одной стороны, деяние коллективного образования, с другой стороны, психическое отношение к этому деянию и его последствиям), разработчики Кодекса сформулировали лишь то, что им показалось в столь сложной ситуации наиболее приемлемым. Однако, определение вины юридического лица, как уже отмечалось, в реальной правоприменительной практике фактически обуславливает осуществление объективного вменения — весьма опасного, по словам В.Д. Сорокина явления, несовместимого «с правовым государством и обществом, поскольку начисто в угоду «ведомственному интересу» отрицает такие основополагающие категории, как вина, презумпция невиновности, бремя доказывания и т.п.»⁴.

Мы не согласны с точкой зрения тех представителей научного сообщества, а также судей и должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих соответствующую административно-юрисдикционную и правоприменительную деятельность, которые опровергают наличие при этом объективного вменения. Но и позиции тех лиц, которые не опровергают наличие при административном наказании юридических лиц объективного вменения, не одинаковы. Здесь наметились два диаметрально противоположных подхода.

Первый подход. Объективное вменение при назначении юридическим лицам административных наказаний в реальной правоприменительной практике не только существует, но и допустимо, следовательно, доказывать вину юридических лиц в процессе производства по делам об административных правонарушениях не надо. Не разделяя такого подхода, мы полагаем, что его сторонники могут частично успокоить свою совесть, по крайней мере, следующим идеологическим постулатом: на данном этапе развития законодательства об административных правонарушениях это допустимо, ибо во многом способствует успешному функционированию и развитию крайне важного в современных социально-экономических условиях института административной ответственности юридических лиц.

Подобный подход при возможном, на наш взгляд, сохранении редакции ч. 2 ст. 2.1 Кодекса (допускаем, и ч. 3) обуславливает необходимость изменения ч. 1. Дело в том, что если признать допустимость объективного вменения при назначении наказаний юридическим

лицам за совершение ими административных правонарушений, то данное обстоятельство надо отразить в дефиниции административного правонарушения.

В существующей редакции ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ записано, что «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Из этого определения следует, что как для физического, так и юридического лица административным правонарушением является только виновное деяние. Но данное положение теряет смысл, если в отношении юридического лица возможно объективное вменение. В этой связи необходимо законодательно установить, что для квалификации совершенного юридическим лицом противоправного действия или бездействия в качестве административного правонарушения наличие вины не требуется.

С этих позиций была бы уместной следующая редакция ч. 1 ст. 2.1 Кодекса: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического лица или противоправное действие (бездействие) юридического, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Здесь следует вновь процитировать В.Д. Сорокина, который отмечал в свое время: «Не лучше было бы вернуться к тому варианту, который на определенном этапе подготовки проекта КоАП уже входил в формулировку ст. 2.1. Согласно этому варианту юридические лица, в отличие от физических лиц, должны были привлекаться к административной ответственности лишь за противоправные деяния, предусмотренные соответствующими правовыми нормами. Что предпочтительнее: сказать прямо, что мы за объективное вменение в отношении привлечения к административной ответственности юридических лиц, по крайней мере, на определенный период времени, или изворачиваться, хитрить, придумывать неуклюжие формулировки закона, которые рассчитаны фактически на то, чтобы «задрапировать» применение этого самого объективного вменения»⁵. Конечно, было

³ Президентское вето // Российская газета. 2000. 28 дек.

⁴ Сорокин. В.Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юридическая мысль. 2002. № 4 (10). С. 26.

⁵ Там же. С. 46, 47.

бы честнее все эти годы говорить об объективном вменении в отношении привлечения к административной ответственности юридических лиц.

Но в любом случае с принятия этого Кодекса прошло более 13 лет, и даже тот «определенный период времени», о котором писал В.Д. Сорокин, видимо, уже истек. В этой связи мы являемся сторонником второго подхода к обозначенной проблеме. Суть его с учетом соответствующей правоприменительной практики, накопленной за годы существования КоАП РФ, состоит в следующем.

Объективное вменение при назначении юридическим лицам административных наказаний в реальной действительности, к сожалению, существует, но это нельзя признать правильным и допустимым. В процессе производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц необходимо доказывать вину субъекта или субъектов правонарушения. Но в качестве такой вины следует определять не абстрактную, так называемую, вину юридического лица, а, на наш взгляд, — вину должностного лица или нескольких должностных лиц, допустивших нарушения тех или иных правил и норм.

Никакая организация сама по себе, без вмешательства ее должностных лиц, отвечающих за те или иные участки работы, не способна соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена ответственность, не может нарушать эти правила и нормы, а также принимать какие-либо меры по их соблюдению. Все нарушения установленных правил и норм, имеющие место в деятельности юридических лиц, обусловлены соответствующими противоправными действиями (бездействием) их должностных лиц. Иного не дано.

Другими словами, вину юридического лица предлагается определять через вину его должностного лица или нескольких должностных лиц. В таком подходе нет ничего нового, но он не был взят во внимание при подготовке КоАП РФ. Спрашивается, зачем тогда огород было городить, вводя в Кодекс понятие административной ответственности юридических лиц, если все равно мы приходим к выводу о разумности применения ответственности должностных, т.е. физических, лиц? Нет, мы говорим не о целесообразности назначения наказания должностным лицам вместо юридических лиц, а лишь рассуждаем о возможности определения вины юридических лиц через вину их должностных лиц.

Уже писали выше, что установление административной ответственности юридических лиц обусловлено, в

частности, следующим обстоятельством. Необходимые мероприятия по выполнению многих положений различных норм и правил требуют от организаций существенных материальных, трудовых и иных затрат, противоречат их экономическим интересам. Естественно, подобные нарушения, допускаемые в работе юридических лиц, нередко в процессе их предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности. Борьба с такими нарушениями только за счет наказаний виновных в их совершении должностных лиц нереальна, ибо соответствующие размеры административного штрафа способны заплатить только юридические лица. В этих условиях законодатель фактически установил коллективную ответственность за правонарушения, совершенные должностными лицами, назвав ее административной ответственностью юридических лиц.

Еще раз подчеркнем, что институт административной ответственности юридических лиц состоялся и играет важную роль в развитии социально-экономических процессов в стране. Поворот назад в обозримой перспективе, невозможен, ибо административная ответственность юридических лиц в современных условиях — мощный рычаг государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

Подобный подход к административной ответственности юридических лиц при возможном сохранении редакции ч. 1 ст. 2.1 Кодекса обуславливает необходимость изменения ч. 2 и 3.

Думается, с учетом высказанной позиции была бы уместной следующая редакция ч. 2 ст. 2.1 Кодекса: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлена вина одного или нескольких его должностных лиц в нарушении правил и норм, регулирующих деятельность данного юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

При редактировании ст. 2.1 КоАП РФ, может быть, было бы целесообразным в качестве ч. 3 и примечания к статье сформулировать положения нынешней ст. 2.4 Кодекса «Административная ответственность должностных лиц», объединив эти статьи в одну.

Текст же нынешней ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, на наш взгляд, должен быть крайне лаконичным: «Привлечение к уголовной ответственности должностного лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо».

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

ЛЮБОВЬ ЛЬВОВНА САКУЛИНА,

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

ЯРОСЛАВ НИКОЛАЕВИЧ ЕРШОВ,

участковый уполномоченный полиции отдела МВД России по району Коньково г. Москвы
E-mail: S113@rambler.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право
Рецензент: кандидат юридических наук **Климкина Е.В.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются изменения в законодательстве, направленные на совершенствование государственного управления в области противодействия коррупции, нормативная правовая основа привлечения к административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Ключевые слова: юридические лица, коррупционные правонарушения, административная ответственность.

Annotation. The article concerns the changes to legislation, aimed at improving state administration in the field of anti-corruption, and the regulatory basis of imposition of administrative sanctions legal bodies for corruption offences.

Keywords: legal bodies, corruption offences, administrative responsibility.

Борьба с коррупцией в России является важным направлением государственной политики. В документах ООН отмечается, что коррупция является крупнейшим препятствием к экономическому росту и развитию, способным поставить под угрозу любые преобразования в обществе.

Указ Президента РФ Б. Ельцина от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»¹ стал первым антикоррупционным нормативно-правовым актом новой России и послужил отправной точкой в борьбе с коррупцией. Далее за последние 20 лет было принято немало попыток противодействовать коррупции.

Создан Национальный антикоррупционный комитет, ратифицирована Конвенция ООН против коррупции 2003 г.² и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.³, принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴. В марте 2012 г. был обнародован Национальный план противодействия коррупции на 2012—2013 гг.⁵.

Однако, несмотря на все эти усилия, ситуация с коррупцией в России продолжает ухудшаться. Все это свидетельствует о том, что в Российской Федерации определены контуры формирующейся системы мер противодействия коррупции и эта система нуждается в дальнейшем развитии.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 гг. в качестве приоритетного направления определено расширение практики применения гражданского и административного законодательства Российской Федерации в части, касающейся

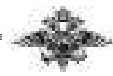
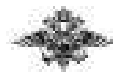
¹ Указ президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 923.

² Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

³ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

⁴ ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

⁵ Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента РФ по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.



ответственности юридических лиц, от имени или в интересах которых совершаются коррупционные правонарушения (пп. «а» п. 3 Национального плана). Генеральной прокуратуре РФ совместно с заинтересованными федеральными государственными органами поручено принять меры по повышению эффективности применения положений гражданского и административного законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности юридических лиц, от имени которых или в интересах которых совершаются коррупционные преступления (пп. «а» п. 8 Национального плана).

Общие нормы, устанавливающие ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, закреплены в ст. 14 Федерального закона «О противодействии коррупции». В соответствии с данной статьей, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

Само юридическое лицо не может быть субъектом преступления и нести уголовную ответственность. Именно поэтому Кодекс РФ об административных правонарушениях дополнен ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», срок давности привлечения по которой составляет шесть лет.

Согласно законодательству незаконное вознаграждение — это незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имуще-

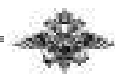
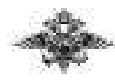
ства, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Данный состав административного правонарушения направлен на то, чтобы сделать экономически невыгодным и затратным использование коррупционных способов достижения коммерческих (корпоративных) целей. Применение административно-правовых методов воздействия выступает логическим дополнением уголовно-правовой политики в области противодействия коррупции, так как субъектом этого правонарушения должно быть юридическое лицо, а оно не может быть субъектом преступлений.

Объективной стороной административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ выступает незаконная передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Под незаконным оказанием услуг имущественного характера следует понимать предоставление должностному лицу в качестве вознаграждения любых имущественных выгод, в том числе освобождение его от имущественных обязательств (например, предоставление кредита с заниженной процентной ставкой за пользование им, бесплатные либо по заниженной стоимости предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи, передача имущества, в частности автотранспорта, для его временного использования, прощение долга или исполнение обязательств перед другими лицами).

Данное административное правонарушение совершается только в форме действий. Оконченным оно считается с момента передачи, предложения или



обещания вознаграждения (оказания услуги) и неважно, что получатель вознаграждения не успел еще совершить в интересах юридического лица каких либо действий. Получателем вознаграждения могут выступать только должностные лица, либо лица, выполняющие управленческие функции в коммерческих и иных организациях.

Понятие должностного лица в ст. 19.28 КоАП РФ используется в том смысле, в каком оно употребляется в Уголовном кодексе РФ, а не в ст. 2.4 КоАП РФ. Примечание устанавливает, что под должностным лицом понимаются лица, указанные в прим. 1—3 к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации; под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, понимается лицо, указанное в прим. 1 к ст. 201 УК РФ. Подобное включение в КоАП РФ положений Уголовного кодекса РФ, по-видимому, направлено на сохранение единой концепции коррупционных правонарушений.

Субъектом данного административного правонарушения может быть только юридическое лицо, в интересах или от имени которого осуществляется незаконное вознаграждение должностных лиц, либо лиц осуществляющих управленческие функции, а не лица, которые передают вознаграждение. Следовательно, ответственность юридического лица за это правонарушение не зависит от признания виновным физического лица, несмотря на то, что противоправные действия совершаются последним.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, возбуждаются прокурором и рассматриваются исключительно судьями.

В соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ по делу об административном правонарушении подлежат выяснению обстоятельства, свидетельствующие, в частности, о наличии события административного правонарушения, а также устанавливается лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность.

В рамках рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, выяснению подлежит вопрос о том, имели ли место неправомерные действия, состоящие в передаче, предложении или обещании должностному лицу соответствующего имущества либо оказании услуг имущественного характера, предоставлении имущественных прав за совершение им в интересах опреде-

ленного юридического лица действия (бездействия), связанного с занимаемым этим должностным лицом служебным положением.

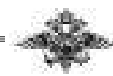
По делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, необходимо установить, обладали ли лица, совершившие незаконную передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица незаконного вознаграждения, правом действовать от имени этого юридического лица.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, была расширена двумя квалифицирующими признаками — предложение или обещание незаконного вознаграждения.

На наш взгляд, необходимо обратить внимание на то, что приведенные основания административной ответственности вызывают объективные сложности при осуществлении правоприменительной практики.

В рассматриваемой ситуации действия физического лица, выразившиеся в обещании должностному лицу передать ему от имени или в интересах юридического лица определенное вознаграждение сложно установить, документировать и доказать нормами законодательства об административных правонарушениях. Это возможно только в рамках расследования уголовных дел (например, по ст. 291 УК РФ, ст. 204 УК РФ, ч. 5 ст. 291.1 УК РФ). Это объясняется тем, что на стражу уголовного законодательства поставлен значительный правоохранительный механизм, состоящий из дознания, предварительного следствия, оперативно-разыскного сопровождения. Подобные факты фиксируются в ходе проведения оперативно-разыскных мероприятий. Вместе с тем, анализ ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»⁶ позволяет сделать вывод о недопустимости проведения оперативно-разыскных мероприятий в целях выявления административных правонарушений и как следствие, данные результаты не могут

⁶ ФЗ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.



напрямую использоваться в качестве доказательств при производстве по делам об административных правонарушениях.

Анализ положений ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ и ст. 14 Федерального закона «О противодействии коррупции» позволяет прийти к выводу, что действующее законодательство не исключает возможность одновременного возбуждения уголовного дела в отношении физического лица (например, по ст. 291 УК РФ — дача взятки) и дела об административном правонарушении в отношении юридического лица по ст. 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица), в интересах которого действовало это физическое лицо.

В то же время, действующая конструкция ст. 19.28 КоАП РФ, по влекущим за собой последствиям ее применения вступает в противоречие со стремлением законодателя к максимальному выявлению взяточничества путем освобождения от уголовной ответственности лиц, добровольно заявивших о взятке.

Если предприниматель, давший взятку должностному лицу, добровольно сообщил о даче взятки в орган, имеющий право возбудить уголовное дело, то предприниматель освобождается от уголовной ответственности (в соответствии с примечанием к ст. 291 УК); при этом, факт передачи вознаграждения будет являться основанием привлечения к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ юридического лица с наложением штрафа.

Таким образом, если физическое лицо, передающее вознаграждение имеет возможность освобождения от уголовной ответственности, что стимулирует его к сотрудничеству со следственными органами, то юридическое лицо, от имени которого передавалось вознаграждение, такой возможности не имеет. Подобная ситуация может негативно сказаться на мотивации физического лица и нежелании его оказывать содействие следственным органам при выявлении коррупционных правонарушений.

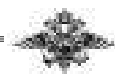
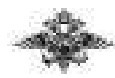
Поэтому законодателю следует предусмотреть в ст. 19.28 КоАП РФ, по аналогии с уголовным правом,

освобождение от административной ответственности юридического лица, если его законный и (или) иной представитель активно способствовал органу, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении и если в отношении него имело место вымогательство, либо это лицо добровольно сообщило о передаче вознаграждения органу, имеющему право возбудить дело об административном правонарушении.

Как следует из обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2012 г. (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10 апреля 2013 г.) при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, возможность привлечения юридического лица к административной ответственности не должна ставиться в зависимость от наличия обвинительного приговора в отношении физического лица, несмотря на то, что противоправные действия фактически совершаются физическим лицом от имени или в интересах юридического лица.

На практике складывается иная ситуация. Рассмотрение мировыми судьями дел по ст. 19.28 КоАП РФ свидетельствует о возбуждении таких дел прокурорами исключительно по материалам уголовных дел или вступивших в законную силу решений суда в отношении физических лиц, совершивших коррупционные действия в интересах юридического лица, предусмотренных ст. 204 УК РФ «Коммерческий подкуп», ст. 291 УК РФ «Дача взятки».

С учетом вышеизложенного полагаем, что существующие в России правовые механизмы не обеспечивают эффективные способы привлечения юридических лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения. Введение данной нормы в КоАП РФ скорее обосновано политически, нежели криминологически. Законодателю необходимо сформулировать диспозицию ст. 19.28 КоАП РФ таким образом, чтобы квалификация деяний в соответствии с настоящей статьей не вызывала определенные сложности в правоприменительной практике.



УДК 342.952
ББК 67.401.133.121

АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ИВАН ЮРЬЕВИЧ СИЗОВ,

старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право
*Рецензент: кандидат юридических наук **Василенко Г.Н.***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются изменения миграционного законодательства в двух направлениях: изменения в сфере административной ответственности и замена квот на патенты.

Ключевые слова: миграция, иностранный гражданин, квота, патент.

Annotation. In this article the analysis of changes in migration legislation in two ways: changes in the area of administrative responsibility and the replacement of quotas on patents.

Keywords: migration, a foreign national quota, the patent.

Изменения в сфере административной ответственности за нарушения миграционного законодательства.

11 января 2015 г. вступил в силу ФЗ от 31 декабря 2014 г. № 515-ФЗ¹, который внес изменения в ст. 4.1 КоАП РФ. В частности, предусмотрена возможность в некоторых случаях уменьшить сумму административного штрафа до размера, не достигающего указанного в разд. II КоАП РФ минимального значения. Указанным федеральным законом реализовано Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П², предусматривающее возможность назначения административного штрафа ниже низшего предела, установленного санкциями соответствующих норм КоАП РФ.

Так, Законом установлено, что при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления или решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить штраф в размере менее минимального размера штрафа, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее 10 тыс. руб., а для должностных лиц — не менее 50 тыс. руб. При этом размер штрафа не может составлять менее половины минимального размера штрафа, предусмотренного для

граждан или должностных лиц соответствующей статьей КоАП РФ.

Подобная норма закреплена также в отношении юридических лиц (для случая, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее 100 тыс. руб.).

Кроме того, изменились, в частности, основания для привлечения работодателя к административной ответственности, что следует из п. 3 ст. 3 ФЗ от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ.

В ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ добавлено новое основание для привлечения к ответственности — использование труда иностранца или лица без гражданства вне пределов субъекта РФ, на территории которого им выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание. Ранее ответственность была установлена только за привлечение к труду иностранца без разрешения на работу либо патента.

В ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ сократился перечень оснований для привлечения к ответственности. Ответственность будет предусмотрена только за неуведомление или нарушение порядка и (или) формы уведомления территориального органа ФМС России о заключении или прекращении (расторжении) трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ

¹ ФЗ от 31 декабря 2014 г. № 515-ФЗ «О внесении изменений в ст. 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 68.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П // Российская газета. 2014. 5 марта.

(услуг) с иностранцем в срок не более трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения), если такое уведомление предусмотрено законом. Ранее ответственность была установлена в том числе за неуведомление органа службы занятости населения в определенном законом порядке. Административное наказание по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ следует за неуведомление каждого органа власти. Например, работодателю могут назначить сразу несколько штрафов³. Это обусловлено тем, что ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ устанавливает ответственность за неуведомление территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте РФ, или налогового органа о привлечении к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом. Тем самым данное законоположение обеспечивает охрану общественных отношений в сфере миграции, налогов и занятости населения. Следовательно, неисполнение работодателем возложенной на него обязанности по уведомлению о привлечении к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства любого из указанных в статье государственных органов образует самостоятельный состав правонарушения. Поэтому данная норма не может рассматриваться как допускающая повторное привлечение лица к административной ответственности за совершение одного и того же административного правонарушения.

В ч. 5 ст. 18.15 КоАП РФ сократился перечень оснований для привлечения к ответственности. Ответственность будет предусмотрена только за неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления ФМС России или ее уполномоченного территориального органа об исполнении обязательства по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированному специалисту, если такое уведомление предусмотрено законом.

Следует отметить, что если нарушения, предусмотренные ст. 18.9, 18.15 и ч. 1, 3 ст. 18.16 КоАП РФ, совершены в отношении двух и более иностранных граждан, административное наказание может быть назначено за нарушение, допущенное в отношении каждого из них.

В настоящее время на практике возникает следующая проблема — является ли административным пра-

вонарушением заключение трудового договора с иностранным гражданином, если у него нет разрешения на работу в России? По нашему мнению ответ на данный вопрос зависит от того, был ли иностранный гражданин допущен к работе.

Фактический допуск иностранца к работе при отсутствии у него соответствующего разрешения признается нарушением порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности в России (п. 1 примечания к ст. 18.15 КоАП РФ). В этом случае не имеет значения, заключен трудовой договор или нет. Оформление трудовых отношений с иностранцем без допуска к работе не считается привлечением к трудовой деятельности (п. 20 Постановления Пленума ВАС РФ от 17 февраля 2011 г. № 11). Следовательно, в такой ситуации правонарушение отсутствует и оснований для привлечения работодателя к административной ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ не имеется.

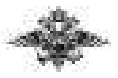
Для иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, взамен квот вводятся патенты. Устанавливается, что патент — это документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы (за исключением отдельных категорий иностранных граждан), на временное осуществление на территории субъекта РФ трудовой деятельности.

Порядок принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в РФ устанавливается, соответственно, федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, и ФМС России.

В случае если срок действия имеющегося у иностранного гражданина патента не был продлен, либо выданный ему патент был аннулирован, данный иностранный гражданин, в случае истечения срока его временного пребывания в РФ, обязан выехать из РФ.

Работодатели или заказчики работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган ФМС России в субъекте РФ, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным ино-

³ Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. № 1340-О; Определение ВАС РФ от 28 июня 2013 г. № ВАС-5530/13 по делу № А33-7880/2012; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 18 сентября 2012 г. по делу № А33-7880/2012.



странным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора.

Указанное уведомление может быть направлено на бумажном носителе либо подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг. Форма и порядок подачи указанного уведомления (в том числе в электронном виде) устанавливаются ФМС России.

Работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями либо частными нотариусами, адвокатами, учредившими адвокатский кабинет, или иными лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящиеся на территории РФ иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста 18 лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента.

Определяются порядок выдачи патента, срок его действия и порядок продления срока временного пребывания иностранного гражданина на территории РФ в случае выдачи или продления срока действия патента.

Устанавливается обязательная государственная дактилоскопическая регистрация иностранных граждан, обратившихся в территориальные органы ФМС России с заявлением о получении патента, предоставляющего право на осуществление трудовой деятельности в РФ.

Предусматривается административная ответственность за:

- ♦ осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта РФ, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;

- ♦ нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства, прибывшими в РФ в порядке, не требующем получения визы, срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте;

- ♦ привлечение иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности вне пределов

субъекта РФ, на территории которого данному иностранному гражданину или лицу без гражданства выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;

- ♦ нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента.

Предусматривается сокращенный срок (20 дней) рассмотрения письменного обращения, поступившего высшему должностному лицу субъекта РФ и содержащего информацию о фактах возможных нарушений законодательства в сфере миграции.

Разрешения на работу, выданные до 1 января 2015 г., подтверждают право иностранного работника на временное осуществление на территории РФ трудовой деятельности и действуют в течение срока, на который они были выданы, либо до их аннулирования.

Разрешения на работу, выданные до 1 января 2015 г. иностранным гражданам, прибывшим в РФ на основании визы, или выданные иностранным гражданам в соответствии со ст. 13.2, 13.4, 13.5 ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», подтверждают право иностранного работника на временное осуществление на территории РФ трудовой деятельности, продлеваются и аннулируются в предусмотренном порядке.

Патенты, выданные до 1 января 2015 г., подтверждают право законно находящихся на территории РФ иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста 18 лет, осуществлять трудовую деятельность по найму у граждан РФ на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и продолжают действовать в течение срока, на который они были выданы, либо до их аннулирования. При этом срок действия патента продлению не подлежит.

До 1 января 2016 г. иностранный гражданин для получения патента может обратиться в территориальный орган ФМС России лично либо через представителя. Данное положение не распространяется на территории субъектов РФ, в которых принят нормативный правовой акт, устанавливающий организацию, уполномоченную на предоставление государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, и заключено соглашение о взаимодействии между ФМС России и соответствующим субъектом РФ.

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОФИЦИАЛЬНОГО САЙТА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МВД РОССИИ

СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ СОЙНИКОВ,

заместитель начальника кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент

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

E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор Бочаров С.Н.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные аспекты административно-правового регулирования деятельности официального сайта образовательной организации МВД России.

Ключевые слова: административно-правового регулирование, официальный сайт образовательной организации МВД России.

Annotation. This article describes the relevant aspects of the administrative and legal regulation of the official website of the Russian Interior Ministry educational organization.

Keywords: administrative and legal regulation, the official website of the Russian Interior Ministry educational organization.

На современном этапе значительное развитие получила деятельность образовательных организаций по формированию открытых и общедоступных информационных ресурсов, содержащих информацию о их функционировании, и по обеспечению доступа к таким ресурсам посредством размещения данных сведений на официальном сайте образовательной организации в сети Интернет.

В целях упорядочения общественных отношений в данной сфере создана соответствующая нормативная правовая база, определяющая организацию и функционирование официального сайта образовательной организации. Так, в п. 21 ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ указано, что к компетенции образовательной организации относится обеспечение создания и ведения официального сайта образовательной организации в сети Интернет. В ч. 2 ст. 29 данного закона содержится перечень информации и копии документов, открытость и доступность которых должна обеспечить образовательная организация.

Порядок размещения и обновления информации об образовательной организации на ее официальном сайте в Интернет, в том числе ее содержание и форма предоставления, установлены постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 582 «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации»². Следует отметить, что действие данных Правил не распространяется на образовательные организации, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

В соответствии с п. 3 ч. 10 ст. 81 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» приказом МВД России от

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

² СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3964.



28 июня 2013 г. № 490³ утвержден Перечень информации о деятельности образовательных организаций системы МВД России для размещения в открытых информационно-телекоммуникационных сетях (далее — Перечень), в том числе, на официальном сайте МВД России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также Порядок размещения данной информации. Представляется важным отметить, что в ч. 3 ст. 29 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» указывается на информационную открытость образовательной организации относительно информации и документов, при этом в п. 3 ч. 10 ст. 81 данного закона о документах умалчивается, регламентируется деятельность федеральных государственных органов лишь в части информации, одновременно с этим разд. 2 упомянутого выше Перечня информации о деятельности образовательных организаций системы МВД России для размещения в открытых информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе, на официальном сайте МВД России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет предусматривает наличие информации о правоустанавливающих документах образовательной организации и ее локальных нормативных актах.

Ряд образовательных организаций МВД России реализует локальные нормативные правовые акты, утвердившие соответствующее Положение об официальном сайте.

Указанные нормативные правовые акты регламентируют отношения, возникающие в процессе деятельности официального сайта образовательной организации. В этой связи, определенный интерес представляет вопрос, касающийся особенностей «официального» сайта образовательной организации. Кроме того, полагаем, нуждается в нормативном закреплении сам перечень «официальной информации».

Определенная характеристика официального сайта представлена в ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴, где официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления — это сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права, которые при-

надлежат государственному органу или органу местного самоуправления. Данное определение относится к официальным сайтам государственного органа или органа местного самоуправления. Также, данное определение не содержит требования относительно регистрации в качестве средства массовой информации.

Представляется важным отметить, что в соответствии со ст. 2 закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»⁵ сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, являющийся сетевым изданием, должен быть зарегистрирован в качестве средства массовой информации, под которым понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

В соответствии со ст. 8 закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»⁶ редакция средства массовой информации осуществляет свою деятельность после его регистрации. В соответствии со ст. 12 указанного закона не требуется регистрация средств массовой информации, учреждаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов. При этом, сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет может быть зарегистрирован как сетевое издание. Сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, не зарегистрированный в качестве средства массовой информации, средством массовой информации не является.

Основанием освобождения от регистрации является исключительность издания официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов, незначительность тиража и ограниченность территории покрытия.

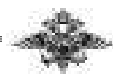
Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусматривают различные варианты представительства в сети Интернет, среди которых официаль-

³ Российская газета. 2013. 14 окт.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

⁶ Там же.



ный сайт, учреждаемый органами государственной власти и органами местного самоуправления исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов, и не являющийся средством массовой информации, а также сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, зарегистрированный как сетевое издание.

Важно отметить, что указанные законы не содержат определений официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, не обеспечивают исчерпывающей регламентации освобождения от регистрации средств массовой информации, учреждаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. При этом, необходимо помнить, что регистрация является формой исполнительной деятельности, выраженной в санкционировании, официальном признании за определенными субъектами прав или правового статуса, в тех случаях, когда необходимо регулирование со стороны государства конкретных общественных отношений, а также осуществление контроля за фактически осуществляемыми действиями.

В качестве оснований отнесения объектов к ряду регистрируемых можно выделить ряд критериев, среди которых;

- ◆ объекты регистрации являются источниками повышенной опасности, представляющими угрозу безопасности общественным отношениям при их ненадлежащем использовании;
- ◆ деятельность объектов создает опасность причинения вреда из-за невозможности осуществления полного контроля за ними со стороны государства;
- ◆ обязательность государственного подтверждения факта возникновения, изменения и прекращения имущественных и неимущественных прав граждан;
- ◆ объекты находятся под постоянным финансовым контролем государства и являются налогооблагаемыми.

Объекты, не обладающие перечисленными выше критериями, в государственном регулировании посредством регистрации не нуждаются.

Сайт образовательной организации МВД России является официальным; он должен содержать только официальную информацию, что обуславливает важность понимания ее сущности и содержания. В этой связи определенный интерес представляют положения ст. 2 закона Российской Федерации от 27 апреля

1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁷ в соответствии с которыми к официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений). Также, важно обратить внимание на постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»⁸, в соответствии с которым под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Таким образом, применительно к деятельности образовательных организаций представляется целесообразным выработать определение «официальная информация» и согласовать его с Перечнем размещаемой на официальном сайте образовательной организации информации.

В процессе подготовки информации для размещения на официальном сайте образовательной организации МВД России при соблюдении требований разд. 7 «Иная информация об образовательной организации» Перечня, содержание которого не является исчерпывающим, представляется важным учитывать положения закона «О средствах массовой информации» относительно исключительности издания официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов.

Представляется, что реализация принципа правовой определенности в отношении деятельности официальных сайтов образовательных организаций МВД России позволит в полной мере реализовать информационную открытость указанных организаций, что, в свою очередь, положительно скажется на эффективности их деятельности в целом.

⁷ Российская газета. 1993. 12 мая.

⁸ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

КОНТРОЛЬ КАК ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА СОЛОМАТИНА,

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

Научная специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история правовых учений

E-mail: katesolo@yandex.ru

Рецензент: кандидат юридических наук **Сосновская Ю.Н.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуется контроль как функция государственного управления. Многоаспектные термины «контроль» и «управление» рассмотрены в контексте друг с другом применительно к государственному управлению. Выявлены особенности контроля как функции государственного управления и как стадии управленческого цикла через метод их сравнения друг с другом.

Ключевые слова: контроль, понятие «контроль», социальный контроль, функция, теория управления, государственное управление.

Annotation. This article explores the control as a function of government. The terms «control» and «management» multidimensional. The author examines them in context with each other in relation to governance. The features of the control as a function of government and as a stage in the management cycle through a method of comparing them with each other.

Keywords: control, the concept of «control», social control function, control theory, public administration.

Контроль как объект научного познания играет существенную роль в обеспечении режима законности и правопорядка в любом государстве, в совершенствовании функционирования государственного аппарата.

Как и иные объекты научного исследования, контроль постоянно обогащается новым содержанием, новыми формами, приобретает свои характерные особенности, что позволяет по-новому анализировать его правовую сущность.

Понятие «контроль» появилось несколько столетий назад. Оно происходит от французского «controle», что означало «список, ведущийся в двух экземплярах». От него и пошло слово «controle», что буквально означает вторичная запись с целью проверки первой, т.е. проверка, а также наблюдение с целью проверки.

Первоначально это слово использовалось преимущественно в бухгалтерском учете. Однако, английское слово «controle» имеет другой смысл: «господство», «власть», «насилие». Поэтому термин «контроль» зачастую вызывает отрицательные эмоции. Для многих он ассоциируется с насилием, командованием, со словами «поймать», «уличить», «схватить». Такое

представление о контроле уводит в сторону от его истинного предназначения.

Содержание понятия «контроль» со временем становилось шире. «В словаре В.И. Даля под контролем подразумевается учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкой счетов. В словаре С.И. Ожегова это уже проверка, а также наблюдение с целью проверки»¹.

Взгляд на контроль как лишь на проверку кого или чего-либо весьма распространен среди ученых. Так, Т. Котарбинский рассматривает контроль в связи с сочетанием информации и руководства, откуда вытекает зависимость отчетности и контроля. «Отчетность — это уведомление руководителей о выполнении поручения, контроль — это проверка выполнения поручения»².

Фундаментальной основой в теории социалистического контроля являлись труды К. Маркса, Ф. Энгельса и В.И. Ленина, которые теоретически обосновали

¹ Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000. С. 9.

² Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе / Пер. с польск. М., 1975. С. 94.



вали место и роль контроля в общественной жизни, его значение для построения социализма и коммунизма. Так, К. Маркс раскрыл социальную природу контроля как функции, непосредственно связанной с обобществлением производства³, а В.И. Ленин рассматривал контроль не как чрезвычайную меру, а «...постоянный фактор развития социалистических отношений»⁴.

«Оксфордский словарь современного английского языка насчитывает целых восемь групп определений понятия «контроля»⁵. По всей видимости, из-за данной многозначности термина «Словарь современной политики» вообще не содержит какого-либо раздела, посвященного трактовке «контроля», хотя именно в политической сфере он применяется весьма часто⁶.

Как в естественных, так и в социальных науках данный термин трактуется в зависимости от определенных исследовательских задач и теоретических оснований. С ускорением системного мышления в современно научном анализе контроль стал рассматриваться как одна из системных функций. Отмечается, что множественность в подходах часто является результатом отсутствия междисциплинарной связи. «В большинстве случаев, — пишет известный специалист по системе анализу американский математик Т. Саати, — ученые общаются в рамках своих дисциплин. Они не понимают технический язык друг друга и не в состоянии единообразно оперировать с системными проблемами»⁷.

Например, в современных социальных науках под влиянием теории социальных систем получила свое применение концепция «социального контроля», разработанная представителями так называемого функционализма. Один из основателей данной школы, американский социолог Т. Парсонс определял контроль как «особый механизм функционально существующий для обеспечения баланса социальной системы»⁸.

Хотя функционализм особенно подчеркивает, что интеграция общества как социальной системы «зависит от того, насколько социальный контроль формализован в институтах легитимной власти», он распространяет содержание этого понятия и на другие институты и процессы — религиозные, ритуальные, образовательные и т.д.⁹.

В советской, философской, социологической и юридической литературе одни авторы понимают под социальным контролем совокупность процессов в социальной системе (обществе, социальной группе, ор-

ганизации и т.п.), посредством которых обеспечивается следование определенным «образцам» деятельности, а также соблюдение ограничений в поведении, нарушение которых отрицательно сказывается на функционировании системы. Другие — механизм, с помощью которого общество и его подразделения (группы, организации) обеспечивают соблюдение определенных ограничений, условий, нарушение которых наносит ущерб функционированию социальной системы. Третьи полагают, что социальный контроль — это целостная система всех социальных регуляторов (государственных и общественных институтов, права, морали, обычаев, традиций, установок). Наконец, специалисты в области социального управления исходят из того, что контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта с целью устранить его отклонения от заданных параметров¹⁰.

Анализируя такие дисциплины, как политическая социология, политическая наука, теория и социология управления понятие «контроль» рассматривается с понятием «управление», а также «государственное управление». Например, теме «контроля как функции управления» специально посвящен один из пяти томов «Энциклопедии современного управления»¹¹. Здесь речь идет о процессе управления (менеджменте) большими корпорациями и производственными процессами.

Что касается анализа процессов «государственного управления», то, как это признается в научной литературе, «в каждое из слагаемых этого понятия привнесено столько различных смыслов, интерпретаций, семантических нюансов, что порой даже специалистам трудно понять, о чем идет речь и что имеется в виду»¹².

Взгляд на контроль как на завершающий этап управленческой деятельности, позволяющий сопоста-

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. М., 1963. С. 516.

⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 101.

⁵ The Oxford English Reference Dictionary. Oxford Univ. Press, Oxford-NY. 1995. P. 313.

⁶ The Dictionary of Modern Politics. Second Edition. By D. Robertson. Euvropa Publications. London, 1993.

⁷ Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование: организация систем. М., 1991.

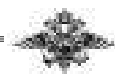
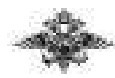
⁸ Parsons T. Essays in Sociological Theory. NY. The Free Press. 1965. P. 148.

⁹ Там же. С. 393.

¹⁰ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 9.

¹¹ Фалмер Р.М. Энциклопедия современного управления. В 5 т. Т. 4. М., 1992.

¹² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 21.



вить достигнутые результаты с запланированными, является прочно установившейся точкой зрения в теоретической литературе.

Весьма распространен также взгляд на контроль только как на способ, механизм, обеспечивающий сравнение результатов с поставленными задачами. Контроль сводится к сравнению фактических результатов с установленными показателями и к принятию в случае необходимости корректирующих мер. Столь узкое понимание контроля приводит подчас к тому, что он не выполняет предназначенные ему роли. Имеется ряд примеров, когда контроль сводится к простой проверке правильности арифметических подсчетов (например, обоснованности итогов в кассовых отчетах, платежных ведомостях на выплату заработной платы и др.).

В ряде случаев контроль связывают с организацией обратных связей: «Место и значение контроля определено тем, что он является способом организации обратных связей, благодаря которым орган управления получает информацию о ходе выполнения его решения¹³. Такой подход, безусловно, правомерен, хотя и неполон. Механизм обратной связи составляет сердцевину контроля.

Довольно часто контроль рассматривается как деятельность: «Контроль — это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объектами принятым управленческим решениям — законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корригирования организации объекта управления, способов воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы»¹⁴.

В этом определении обращает на себя внимание не только широкая комплексная трактовка контроля, но и довольно полный набор основных категорий, относящихся к контролю. Это — контрольная деятельность, нормы контроля, объект и субъект контроля, отклонения от норм контроля и др.

Таким образом, термин «контроль» в научной литературе употребляется достаточно часто. Трудно найти автора, исследующего проблемы социального управления, который в той или иной мере не затраги-

вал бы цели, задачи, функции, принципы контроля, компетенции контрольных органов. Такое частое обращение к понятию контроля формирует мнение о достаточной изученности сущности этого понятия.

Вместе с тем, это далеко не так. Анализ литературы по административному праву, социальному управлению свидетельствуют о том, что в определении сущности контроля среди ученых нет единства взглядов. Авторы определяют его по-разному: как средство, фактор, форму, элемент, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод, полномочие, атрибут и т.д.

Следовательно, понятие контроля в науке неоднозначно. Контроль имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах, что и обуславливает различные характеристики соответствующего понятия.

Множественность подходов, очевидно, не столько отражает стремление дать универсальную формулу понятия контроля, сколько является следствием рассмотрения данного феномена через призму интересов представителей различных научных направлений — философских, управленческих, политических, правовых, кибернетики¹⁵ и др. Поэтому можно согласиться с позицией каждого из авторов, ибо в его индивидуальном подходе содержится какой-либо элемент того большого и емкого содержания, которым обладает понятие «контроль». В связи с этим важно избежать соблазна выработать единое многоаспектное понятие контроля.

Задачей настоящей статьи является анализ контроля как функции государственного управления.

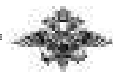
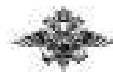
С позиции теории государственного управления можно кратко дать определение контроля как системы наблюдения и проверки государственными органами процесса функционирования соответствующего подконтрольного объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров.

Также как и термин «контроль», понятие «управление» многоаспектно. В настоящее время существует около 300 различных формулировок понятия «управление», в которых отражены отдельные стороны, ас-

¹³ Годунов А.А. Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством. М., 1975. С. 124.

¹⁴ Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 125.

¹⁵ Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. М., 1997. С. 7.



пекты этой категории. Однако, с позиций кибернетики — науки об общих процессах управления — можно предложить общее определение указанного понятия, под которым понимается любое изменение состояния некоторого объекта, системы или процесса, ведущего к достижению поставленной цели¹⁶. Пользуясь данным родовым определением, сформулируем видовое понятие государственного управления.

Государственное управление — это разновидность социального управления, представляющая собой практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения и преобразования, опирающаяся на его властную силу. Государственное управление можно представить как целостное, системное воздействие на общество через политическое руководство и политическое управление, которое осуществляется конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами, а также через органы исполнительной власти всех уровней¹⁷.

В узком смысле под государственным управлением достаточно часто учеными-административистами понимается деятельность органов исполнительной власти.

Природа контроля хорошо прослеживается в его основных проявлениях как функции государственного управления. В научной юридической литературе подчеркивается, что понятие «функция» может употребляться в самых различных значениях. Наиболее широкое распространение получило его понимание в качестве основного направления деятельности, компетенции, задачи, назначения и т.д.¹⁸.

В научной литературе вопросам функционального содержания управления уделяется много внимания. Причем при некотором разнообразии, существующем при определении числа характеристике функций управления, наблюдается полное единодушие по поводу отнесения к ним функции контроля¹⁹.

Функции государственного управления взаимосвязаны, тесно соприкасаются друг с другом, переплетаются и накладываются одна на другую, образуя порой сложные комплексы. Можно, например, планировать и координировать контроль, регулировать, планирование и учет, организовывать анализ и т.д.²⁰.

Для осуществления функций государственного управления соответствующий субъект наделяется полномочиями государственно-властного характера

необходимыми для эффективного выполнения стоящих перед государством задач; т.е. без властного фактора управление невозможно: «чтобы управлять, нужно обладать властью, а самоуправление предполагает осуществление ее»²¹.

Как и другие функции общеорганизационного характера (принятие решения, прогнозирование, планирование, учет, регулирование, координация и т.д.), функция контроля распределяется в порядке разделения труда по управлению между различными частями политической системы общества в соответствии с их местом в этой системе и учетом особенностей сфер общественной жизни, в которых она осуществляется. Рациональное распределение функции контроля между различными частями политической системы является важным условием ее эффективного осуществления²².

Как функция государственного управления контроль объективно необходим. Он направляет процесс управления по установленным «идеальным» моделям, государственным программам развития в определенной области функционирования общества, корректируя поведение подконтрольного объекта.

Сущность контроля в рассматриваемом аспекте будет выражаться в заинтересованности субъекта контроля осуществлять учет и проверку выполнения предписания подконтрольным объектом. Содержание — в процессуальной реализации последовательных стадий: установления фактического состояния дел; анализа фактического положения с заданными параметрами; оценки допущенных отклонений; разработки мероприятий по улучшению и корректировке управленческого процесса; принятия мер к реализации нового решения. Такое понимание сущности и содержания контроля позволяет лучше понять его назначение, цели, место и роль среди управленческих функций.

¹⁶ Словарь по кибернетике / Под ред. В.М. Глушкова. Киев, 1979. С. 554.

¹⁷ *Леонов А.П.* Управление органами внутренних дел: Курс лекций. В 2 т.; 2-е изд., перер. и допол. Т. 1. Мн., 2009. С. 8.

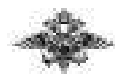
¹⁸ *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. М., 1980. С. 131, 132; *Бачило И.Л.* Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М., 1976. С. 23, 24.

¹⁹ *Слезингер Г.Э.* Рациональная организация и механизация управленческого труда. М., 1966. С. 23; *Госунов А.А.* Введение в теорию управления (система промышленного производства). М., 1967. С. 74.

²⁰ *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. М., 1973. С. 241.

²¹ *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 148.

²² Правовое регулирование государственного контроля: Моногр. / Отв. Ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 49.



Контроль как функция государственного управления направлен на достижение основной цели — предупреждения и блокирования отклонений деятельности субъекта государственного управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении ошибок в деятельности, злоупотреблении правами — приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов.

Государственное управление и контроль — явления, тесно связанные друг с другом. Будучи относительно самостоятельными институтами, они во взаимодействии образуют устойчивую систему. В процессе государственного управления контроль выступает связующим элементом между управленческими циклами. Напомним, что процесс управления состоит из следующих функционально-логических стадий: принятия управленческого решения; его исполнения; контроля и проверки исполнения; оценки результатов. Итак, контроль является необходимой самостоятельной стадией управления.

Контроль и проверка исполнения принятого решения начинаются с изучения самого решения, его целесообразности для конкретной отрасли и заканчиваются соответствующей его корректировкой. Наиболее полно контроль может быть проявлен или реализован на стадии фактического исполнения управленческого решения. Завершив первичный процесс управления, контрольная деятельность создает благоприятную перспективу для нового управленческого цикла. Таким образом, в процессе контроля выявляются: качество самого управленческого решения; эффективность тех организационных мер, которые были приняты для его исполнения; соответствие организации объекта целям успешного выполнения предписаний, содержащихся в управленческом решении, а также качество подбора, расстановки и воспитания кадров, исполняющих решение.

Однако, контроль как функция государственного управления имеет под собой более широкий охват управленческого механизма. В контроле как функции государственного управления ярко проявляются его информационная и коррекционная сущность. Как указывают в своем исследовании В.М. Горшенев и И.Б. Шахов, «контроль является универсальным средством получения информации по каналу обратной связи. Без механизма обратной связи между субъектом и объектом процесс государственного управления потерял бы четкость и целенаправленность. Для того,

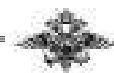
чтобы успешно управлять, тот, кто управляет, должен знать результаты своего управленческого воздействия на объекты управления. Контроль позволяет получить оперативную информацию, объективно отражающую положение дел на подконтрольных объектах, соответствие их деятельности намеченной программе, выявить недостатки в содержании принимаемых решений, организации их исполнения, способах и средствах их реализации, изучить деловые качества работников.

Если на информационном этапе осуществляется поиск и сбор информации о подконтрольном объекте, сопоставление фактического исполнения с намеченными целями, принятыми решениями, то на коррекционном этапе субъект контрольной деятельности, определяя способ устранения обнаруженных расхождений между фактическим положением и моделью, программой, формулирует решение для нормализации функционирования подконтрольного объекта. Сущность и характер коррекции зависят от субъекта контроля: в какой мере в его деятельности соединяются регулятивные и охранительные начала»²³.

Контроль как функция государственного управления реализуется в поддержании режима законности, общественной безопасности и правопорядка, что предполагает реализацию компетентного наблюдения за выполнением стоящих перед государственными органами задач и строгому соответствию предписаниям законов и подзаконных актов, обеспечением прав и свобод граждан.

Этому служат такие основные признаки контроля, как непосредственность, оперативность, действенность, подчинение целям охраны права от нарушений, сопутствующий характер процессам управленческой работы, своеобразии процессуальной формы осуществления контроля и др. «Контроль дает информацию, позволяющую судить о состоянии законности в аппарате государственного управления. С помощью контроля за содержанием и направленностью деятельности аппарата управления в целом, отдельных его частей обеспечивается исполнение правовых актов, регулирующих общественные отношения в различных сферах организации общественной жизни. Регулярный контроль повышает ответственность государственных служащих за своевременное и высококачественное выполнение своих обязанностей. В про-

²³ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Указ. соч. С. 23, 24.



цессе проведения контроля проверяется соответствие актов управления конституции и другим законам, а в необходимых случаях принимаются меры к восстановлению такого соответствия»²⁴.

Контроль играет важную роль в укреплении государственной дисциплины в рамках осуществления органами исполнительной власти государственного планирования, реализации правотворческих, правоприменительных и правоохранительных полномочий. Контроль можно рассматривать как одно из важнейших средств предупреждения нарушений закона, обнаружения незаконных действий или ошибок при применении закона государственными служащими, соблюдении ими должностных регламентов.

Таким образом, контроль как функцию государственного управления можно рассматривать через призму элементов научного управления обществом²⁵, так как контроль в функциональном аспекте отражает

одну из сторон управления социальными процессами, в том числе выраженных посредством государственной деятельности. Контроль как функция управления рассматривается как вид деятельности в целом, не связанный с контролем отдельно принятого решения, потому что во втором случае контроль будет выступать стадией управленческого цикла²⁶.

Юридическую природу контроля как функции государственного управления необходимо продолжать исследовать, что позволит теоретически осмыслить и оптимально смоделировать соответствующий понятийный аппарат через практику совершенствования принятых управленческих решений в сфере реализации полномочий органами исполнительной власти.

²⁴ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Указ. соч. С. 30.

²⁵ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. С. 240.

²⁶ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 11.

Международное право: учебник / под ред. К.К. Гасанова, Д.Д. Шалягина; 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

В учебнике в кратком и систематизированном виде излагаются основные темы курса «Международное право», в том числе: понятие, источники, основные принципы и субъекты международного права; концепция господства права в современном международном праве; история создания и деятельность международных организаций и конференций; право международных договоров и внешних сношений; ответственность в международном праве. Особое внимание уделяется отдельным отраслям международного права — морскому, воздушному, космическому, уголовному, гуманитарному, экологическому, экономическому и таможенному праву.

Для студентов (слушателей, курсантов) и преподавателей высших учебных заведений юридического профиля.



ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»

Адрес редакции: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, д. 1.

Тел./факс: 8-499-740-60-14, 8-499-740-60-15

E-mail: unity@unity-dana.ru, www.unity-dana.ru

ПОТРЕБЛЕНИЕ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ИЛИ ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ БЕЗ НАЗНАЧЕНИЯ ВРАЧА: АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА СОЛОМАТИНА,

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

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история правовых учений
E-mail: katesolo@yandex.ru

ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА СОЛОМАТИНА,

доцент кафедры криминологии Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право

ГАЗИЯВДИБИР ХАДИСОВИЧ ХАДИСОВ,

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

Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

E-mail: hadisov65@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук **Сосновская Ю.Н.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследована ст. 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях применительно к составу административного правонарушения, ее взаимосвязи со смежным законодательством. Выявлены актуальные проблемы правоприменения указанной статьи; даны общие направления по их устранению.

Ключевые слова: наркотические средства, психотропные вещества, наркотики, прекурсоры, потребление без назначения врача, административная ответственность.

Annotation. The authors investigate Art. 6.9 code of the Russian Federation on administrative violations of law related to the administrative offence, its relationship with related legislation. In the process of analyzing the detected actual problems of enforcement of this article and provides General direction for their elimination.

Keywords: narcotic drugs, psychotropic substances, narcotics, precursors, consumption, without prescription, administrative responsibility.

В последние годы незаконный оборот наркотиков превратился в одну из актуальных проблем нашего общества. И хотя люди уже с древних времен употребляли в различных целях наркотические средства и психотропные вещества, никогда еще масштабы их незаконного распространения и немедицинского потребления не приобретали таких размеров, как в наше время. По отдельным экспертным оценкам, на 2014 г. рынок наркопотребления в России составляет 8 млн человек (регулярное и эпизодическое потребление) из которых активно употребляют 3 млн. Каждый месяц от наркомании в России умирает 5 тыс. человек¹.

Предупреждение и пресечение незаконного оборота и потребления наркотиков без назначения врача

является одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных, контрольно-надзорных и общественных органов. Проблема роста наркомании и развития наркобизнеса в нашей стране, как неоднократно указывали Президент РФ и директор ФСКН России, является одновременно проблемой политической, криминальной, экономической и социальной. Все это вывело проблему на уровень национальной угрозы.

В Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных ве-

¹ URL://http://www.fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3939/4052/index.shtml

ществ без назначения врача согласно ст. 40 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»².

Согласно ст. 1 указанного закона в Российской Федерации юридическое закрепление получили следующие определения наркотических средств и психотропных веществ:

◆ наркотические средства — вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 г.³;

◆ психотропные вещества — вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Конвенцией о психотропных веществах 1971 г.⁴;

◆ прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ (далее — прекурсоры) — вещества, часто используемые при производстве, изготовлении, переработке наркотических средств и психотропных веществ, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в том числе Конвенцией Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.⁵.

Правительство РФ утверждает Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, состоящий из четырех списков:

◆ *список I* — наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, оборот которых в Российской Федерации запрещен;

◆ *список II* — наркотические средства и психотропные вещества, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля;

◆ *список III* — психотропные вещества, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля;

◆ *список IV* — прекурсоры, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля.

Внесение изменений в указанный Перечень осуществляется на основании предложений Министерства здравоохранения Российской Федерации либо Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, которые представляют в установленном порядке соответствующие проекты актов Правительства РФ⁶.

В ст. 25 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» закреплен общий порядок отпуска наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам через аптечные организации при наличии у последних лицензии на указанный вид деятельности.

Приказом Минздравсоцразвития РФ от 13 мая 2005 г. № 330 утвержден Перечень должностей медицинских и фармацевтических работников, а также организаций и учреждений, которым предоставлено право отпуска наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам. К ним относятся: заведующий аптечной организацией, заместитель заведующего аптечной организацией; заведующий отделом аптечной организации; заместитель заведующего отделом аптечной организации; провизор аптечной организации; фармацевт аптечной организации⁷.

² СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

³ Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. с поправками, внесенными Протоколом от 25 марта 1972 г., вступила в силу 8 августа 1975 г. // СЗ РФ. 2000. № 22. Ст. 2269.

⁴ Конвенция о психотропных веществах (заключена в г. Вене 21 февраля 1971 г.): Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXV. М., 1981. С. 416—434.

⁵ Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в г. Вене 20 декабря 1988 г.): Сб. междунар. договоров СССР и РФ. Вып. XLVII. М., 1994. С. 133—157.

⁶ Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3198.

⁷ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 13 мая 2005 г. № 330 «О Перечне должностей медицинских и фармацевтических работников, а также организаций и учреждений, которым предоставлено право отпуска наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам» // Российская газета. 2005. 21 июня.



Физическое лицо вправе потреблять наркотические средства и психотропные вещества, внесенные в списки II и III, отпущенные в аптечных организациях и учреждениях здравоохранения в медицинских целях только по рецепту⁸, содержащему назначение указанных средств, веществ, выписанному на специальных бланках, при назначении лечащим врачом⁹.

Форма, порядок регистрации, учета, хранения бланков рецептов определяются Минздравом РФ¹⁰.

Аптечным организациям запрещается отпускать наркотические средства и психотропные вещества, внесенные в список II, по рецепту, выписанному более пяти дней назад¹¹.

Под лечащим врачом, согласно п. 15 ст. 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹², понимается врач, на которого возложены функции по организации и непосредственному оказанию пациенту медицинской помощи в период наблюдения за ним и его лечения.

Потребление наркотических средств, психотропных веществ с нарушением указанного порядка рассматривается в качестве противоправного деяния и квалифицируется в соответствии со ст. 6.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Таким образом, за потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача установлена только административная ответственность, уголовная ответственность за данный состав не предусматривается. Законодательно данный факт можно объяснить наличием превентивной меры, установленной в КоАП РФ, направленной на сохранение здоровья физического лица путем раннего выявления заболевания наркоманией, предотвращения злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами.

Следует отметить, что такие правонарушения, как склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ либо организация, содержание притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ содержат состав преступления в рамках ст. 230, 232 УК РФ соответственно.

Рассмотрим особенности привлечения к административной ответственности по ст. 6.9 КоАП РФ.

Объектом административного правонарушения по анализируемой статье являются общественные отношения в области охраны здоровья населения, а

также в сфере установленного порядка оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Потребление же наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача в общественных местах будет квалифицироваться по ч. 3 ст. 20.20 и ст. 20.22 КоАП РФ.

Объективную сторону правонарушения по ст. 6.9 КоАП РФ составляют совершенные в нарушение установленного порядка действия по употреблению без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации¹³.

Субъект правонарушения по ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ — только физическое лицо (гражданин РФ), достигшее 16-летнего возраста, по ч. 2 — иностранный гражданин или лицо без гражданства.

Субъективная сторона — прямой умысел. Виновный сознает, что он производит противоправные действия, предвидит их вредные последствия и желает их либо сознательно допускает.

Санкция — штраф в размере от 4 до 5 тыс. руб. или административный арест до 15 суток (для граждан РФ); штраф в размере от 4 до 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы РФ или административный арест до 15 суток с административным выдворением за пределы РФ (для иностранных граждан РФ).

Следовательно, санкция по ст. 6.9 КоАП РФ является альтернативной; в отношении физического лица она дифференцируется в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию наказания, учета степени общественной опасности содеянного и достижения целей наказания¹⁴.

Протоколы о совершении указанных правонарушений по данной статье составляются сотрудниками

⁸ Приказ Минздрава РФ от 1 августа 2012 г. № 54н «Об утверждении формы бланков рецептов, содержащих назначение наркотических средств или психотропных веществ, порядка их изготовления, распределения, регистрации, учета и хранения, а также правил оформления» // Российская газета. 2012. 22 авг.

⁹ Пункт 5 ст. 25 ФЗ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

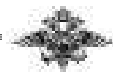
¹⁰ Там же: пп. 1, 2 ст. 26.

¹¹ Там же: п. 6 ст. 25.

¹² СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

¹³ Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681.

¹⁴ Постановление ВС РФ от 17 июня 2013 г. № 11-АД13-8.



органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ) и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (п. 83 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), которые при наличии достаточных оснований полагать о нахождении лица в состоянии наркотического опьянения могут направить его на медицинское освидетельствование¹⁵.

Факт совершения правонарушения по ст. 6.9 КоАП РФ должен быть подтвержден протоколом об административном правонарушении, справкой медицинской организации о наличии в организме правонарушителя следов потребления наркотического средства (психотропного вещества), рапортом уполномоченного сотрудника полиции, протоколом об административном задержании.

Дела по ст. 6.9 КоАП РФ рассматриваются мировыми судьями (ст. 23.1 КоАП РФ).

При совершении данного правонарушения предусмотрена возможность освобождения лица от административной ответственности: при добровольном обращении лица в лечебно-профилактическое учреждение для лечения, а также при направлении лица с его согласия на медицинское и социальное восстановление в лечебно-профилактическое учреждение¹⁶.

Анализ ст. 6.9 КоАП РФ и применение ее сотрудниками правоохранительных органов в отношении наркоманов показывает следующие проблемы.

1. Увеличение количества лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, может представлять большую угрозу национальным интересам Российской Федерации, которую можно рассмотреть применительно к аспектам медицинского, социального, юридического и политического характера.

С позиции медицинского аспекта потребление наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача рассматривается как вред, причиняемый физическому и психическому здоровью граждан, что увеличивает количество больных лиц в Российской Федерации, уменьшает численность молодого трудоспособного населения, подрывает безопасность гендерного фонда, в том числе через распространение ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов и др.

Социальный аспект заключается в росте нелегального оборота наркотических средств и психотропных веществ, вовлечении в потребление все большего круга лиц, что наносит существенный вред социально-значимым интересам российского общества.

Юридический аспект предполагает охраняемую правом защиту самостоятельных объектов в виде здоровья граждан, интересов общества, законодательно запрещенного оборота наркотических средств и психотропных веществ, а также своевременное совершенствование законодательства об административных правонарушениях в рассматриваемой сфере.

Политический аспект выражается в выработке государственной стратегии национальной безопасности в рамках борьбы с распространением наркомании и разработки действенных профилактических мер в данной области.

Следует отметить, что отдельные концептуальные положения и основные угрозы наркологической безопасности содержатся в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г.¹⁷, в которой развиваются и конкретизируются применительно к сфере антинаркотической деятельности соответствующие положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.¹⁸, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹⁹.

Потенциально возможное нанесение прямого ущерба охраняемым национальным интересам связывается с появлением новых видов наркотических средств и психотропных веществ и расширением немедицинского потребления средств, содержащих психоактивные вещества, в отношении которых меры контроля не установлены.

Административным правонарушениям в сфере оборота наркотических средств или психотропных веществ присуща высокая латентность. Они выступают

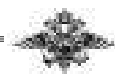
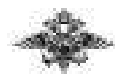
¹⁵ Статья 44 ФЗ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

¹⁶ Соответствует положениям пп. «с» п. 4 ст. 3 Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, предусматривающим при малозначительности правонарушения случаи применения мер перевоспитания либо социальной реинтеграции, а также, если правонарушитель является наркоманом, его лечения и последующего наблюдения за ним.

¹⁷ Утверждена Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г.» // СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.

¹⁸ Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.



детерминантами преступного поведения и способствуют развитию преступности²⁰. Как справедливо подмечено одним из наиболее авторитетных российских криминологов В.В. Луневым: «анализ преступности должен сочетаться с анализом правонарушаемости. Только на этой основе можно более адекватно отслеживать тенденции преступности и ее отдельных групп; изучать ее связи с другими социальными явлениями и процессами; прогнозировать криминологическую обстановку в стране и ее регионах; разрабатывать взаимосвязанные стратегию и тактику борьбы с преступностью и правонарушаемостью»²¹.

Из общего числа выявленных в 2010 г. административных правонарушений в сфере наркотиков значительную часть составляют правонарушения, ответственность за которые предусмотрена ст. 6.9 КоАП РФ, т.е. потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача — 103 126 (60,1% от общего числа выявленных в анализируемой сфере). Остальная часть, т.е. 68 301, или 39,9% выявленных правонарушений, приходится на следующие ст. КоАП РФ: 6.8, 6.13, 6.15, 6.16, 10.4, 10.5, ч. 3 ст. 20.20, 20.22²².

2. Категория граждан, привлекаемых к административной ответственности за правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков, отличается финансовой нестабильностью, в связи с чем в большинстве случаев административные штрафы не уплачиваются или уплачиваются в ущерб материальным интересам семьи наркозависящего лица, члены которой не только оплачивают административный штраф за наркомана, но и испытывают серьезные проблемы по сохранению своего имущества от покушений на него со стороны родственника-наркомана.

Применение административного ареста по ст. 6.9 КоАП РФ к правонарушителю позволяет вырвать наркозависимых из обычно окружающей их антисоциальной обстановки, предупредить совершение новых преступлений и правонарушений, однако судьями как правоприменителями используется данная санкция крайне неохотно, так как законодательно не решен вопрос о месте отбывания наказания в виде административного ареста лица, употребившего наркотические средства и (или) психотропные вещества, о проблеме «ломки» наркозависящего лица в момент отбывания административного наказания, о дозволённых мерах реагирования и ответственности должностных лиц, обеспечивающих выполнение адми-

нистративного наказания в отношении наркомана, их взаимодействие со станциями скорой помощи и наркологическими диспансерами.

Следовательно, важное место в профилактике и противодействии незаконному потреблению наркотиков, а также в борьбе с распространением наркомании должно стать изменение санкций по ст. 6.9 КоАП, например:

- ♦ наложение штрафа или административного ареста как видов административного наказания для лиц, впервые употребивших наркотические средства и психотропные вещества, что будет подтверждаться соответствующими учетами МВД и ФСКН РФ;

- ♦ установление обязательных работ для лиц повторно употребивших наркотические средства и психотропные вещества и ранее проходивших по учетам МВД и ФСКН РФ.

Нельзя забывать, что согласно ст. 1 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» под наркоманией понимается заболевание, обусловленное зависимостью от наркотического средства или психотропного вещества, а под большим наркоманией понимается лицо, которому по результатам медицинского освидетельствования, проведенного в соответствии с указанным законом, поставлен диагноз «наркомания».

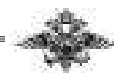
Наркоманы становятся опасны для общества. Они совершают преступления, а также вовлекают в употребление наркотиков все новых лиц, подрывают государственные меры противодействия наркопреступности в России. В России ежегодно расследуется 250 тыс. наркопреступлений при том, что количество фактов сбыта составляет колоссальную величину — 1 млрд²³.

²⁰ Газизов Д.А., Газизова Т.Г. Проблемы применения законодательства об административных правонарушениях в сфере оборота наркотических средств или психотропных веществ // Административное право и процесс. 2012. № 3.

²¹ Лунев В.В., Кузнецова Н.Ф. Криминология: Учебник для вузов. М., 2004. С. 25.

²² Статистические данные приводятся в соответствии с формой № 4-МВ-НОН «Сведения об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов», утв. Приказом ФСКН РФ № 29, Генпрокуратуры РФ № 53, МВД России № 70, Минюста РФ № 30, Министерства обороны РФ № 76, МИД РФ № 1669, Минздравсоцразвития РФ № 75н, Минобрнауки РФ № 107, ФСБ РФ № 49, ФТС РФ № 268, Роскосмоса № 17 от 10 февраля 2010 г. «Об утверждении форм межведомственной статистической отчетности о результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков».

²³ URL://http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn-2014/0211/135628878/detail.shtml



Поэтому контроль за лицами, добровольно обратившимися за медицинской помощью, в том числе и в рамках освобождения от административной ответственности, согласно примечанию к ст. 6.9 КоАП РФ, должен стать более эффективным.

3. Согласно ст. 44 ФЗ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача, может быть направлено на медицинское освидетельствование.

Медицинское освидетельствование лица проводится по направлению органов дознания, органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, следователя, судьи или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, в медицинских организациях, специально уполномоченных на то федеральными органами исполнительной власти в сфере здравоохранения или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения.

Порядок медицинского освидетельствования лица устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти в области юстиции.

Расходы на медицинское освидетельствование лица производятся за счет средств соответствующих бюджетов.

Помимо ст. 44 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» в Российской Федерации действуют:

♦ Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на

состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством»²⁴;

♦ Приказ Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения»²⁵;

♦ Приказ Минздрава СССР от 12 сентября 1988 г. № 704 «Инструкция о порядке диспансерного учета больных хроническим алкоголизмом, наркоманиями, токсикоманиями и профилактического наблюдения лиц, злоупотребляющих алкоголем, замеченных в немедицинском потреблении наркотических и других одурманивающих средств без клинических проявлений заболевания»²⁶;

♦ Утвержденная Минздравом СССР 1 сентября 1988 г. № 06-14/33-14 «Временная инструкция о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения».

Анализируя вышеперечисленные документы, необходимо констатировать, что:

♦ отсутствует нормативное закрепление внешних признаков состояния наркотического опьянения;

♦ не утвержден общий порядок медицинского освидетельствования лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача;

♦ не установлено обязательное получение согласия лица на проведение медицинского освидетельствования;

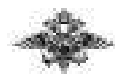
♦ отсутствует норма, предусматривающая установление административной ответственности за отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние наркотического опьянения (прим.: в ст. 12.26 КоАП РФ предусмотрена административная

²⁴ СЗ РФ. 2008. № 27. Ст. 3280.

²⁵ Российская газета. 2003. 24 июля.

²⁶ Приказ Минздрава СССР от 12 сентября 1988 г. № 704.

²⁷ Пункт 1 ст. 3.1 ФЗ от 30 декабря 2001 г. 196-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.



ответственность только за невыполнение водителем требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения);

◆ не определены общие сроки проведения медицинского освидетельствования на состояние наркотического опьянения;

◆ не регламентирована экспресс-диагностика медицинского освидетельствования в рамках выявления в крови или моче освидетельствуемого лица нахождения наркотических средств или психотропных веществ.

Кроме того, изучение соответствующих нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что при направлении на медицинское освидетельствование отсутствует единая процессуальная форма оформления.

Так, например, составляются и оформляются:

1) *протокол* о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения — согласно ч. 3 ст. 27.12 КоАП РФ и Приказу Минздрава РФ от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения»;

2) *направление* — согласно Временной инструкции о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения, утвержденной Минздравом СССР 1 сентября 1988 г. № 06-14/33-14;

3) *постановление* — согласно ч. 3 ст. 44 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Таким образом, единая форма принятия решения о направлении на медицинское освидетельствование лица на состояние наркологического опьянения действующим законодательством не предусмотрена, соответствующую норму необходимо законодательно установить, так как по ст. 27.1 КоАП РФ медицинское освидетельствование на состояние опьянения

определяется как мера обеспечения по делу об административном правонарушении.

В силу ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом, которым по смыслу ст. 1.1, 1.3 Кодекса может быть только КоАП РФ.

Таким образом, перечисленные проблемы в законодательном регулировании и правоприменительной деятельности в сфере потребления наркотических средств и психотропных веществ без назначения врача позволяют сделать вывод о том, что при выявлении административных правонарушений по ст. 6.9 КоАП РФ сотрудники правоохранительных органов ограничены в своих действиях непроработанностью правовых вопросов, требующих дальнейшего совершенствования.

Однако, предупреждение правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, нельзя сводить к набору мер, носящих исключительно карательно-репрессивный характер, ведь основной целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами²⁷.

Поэтому систему предупреждения данных правонарушений должны составлять разнообразные по содержанию и направленности меры общесоциального, специального криминологического и индивидуального предупреждения, закрепленные в общегосударственной антинаркотической политике.

²⁷ Пункт 1 ст. 3.1 ФЗ от 30 декабря 2001 г. 196-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, УСТАНОВЛИВАЮЩЕГО ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

СТАНИСЛАВ ПЕТРОВИЧ СТАЩЕНКО,

*преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право*

E-mail: Arlik13@inbox.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Жалсанов Б.Ц

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основные элементы составов за правонарушения в условиях действия специальных административно-правовых режимов; проводится параллель с уголовными преступлениями в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административные правонарушения, особые условия, объективная сторона, объект правонарушения, специальные административно-правовые режимы.

Annotation. In article basic elements of structures for offenses in the conditions of action of special administrative legal regimes are considered. And also the parallel with criminal offenses in the considered sphere is drawn.

Keywords: legal responsibility, administrative offenses, special conditions, objective party, object of the offense, special administrative legal regimes.

Важное место в системе правовых средств обеспечения особых условий занимают меры административного принуждения, применение которых обусловлено совершением в условиях специальных административно-правовых режимов административных правонарушений¹. Данные официальной статистики МВД России свидетельствуют, что за последние четыре года (2008—2011 гг.) количество отдельных административных правонарушений, связанных с чрезвычайными обстоятельствами, возрастало, либо продолжало оставаться на прежнем уровне. Например, число зарегистрированных органами внутренних дел нарушений установленного порядка организации либо проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (ст. 20.2 КоАП РФ) за указанный период увеличилось более чем в два раза (с 2067 случаев в 2008 г. до 4724 в 2011 г.). В то же время, количество выявленных нарушений требований режима ЧП (ст. 20.5 КоАП РФ), а также неисполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС (ст. 20.6 КоАП РФ) остается стабильным².

Действующее законодательство об административных правонарушениях содержит нормы, рассчитанные на применение в условиях определенного правового режима. Эти нормы входят в структуру как Общей части КоАП РФ, так и некоторых глав его Особенной части³.

Так, в числе обстоятельств, отягчающих административную ответственность, в п. 5 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ предусмотрено «совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах». При этом законодатель не раскрывает понятия чрезвычайных обстоятельств, не дает их перечня, указывая лишь на одно из них — стихийное бедствие.

Аналогичную норму содержит и уголовное законодательство. Так, п. «л» ч. 1 ст. 63 УК РФ в числе обстоятельств, отягчающих наказание, называет «совершение преступления в условиях чрезвычайного положения, стихийного или иного общественного бедствия, а также при массовых беспорядках»⁴. К числу чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений, Трудовой кодекс РФ относит: военные действия, катастрофы, стихийные бедствия, крупные аварии, эпидемии и др.⁵

Анализ приведенных норм показывает, что законодатель с разной степенью конкретности, раскрывая со-

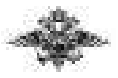
¹ К таким мерам относятся административные наказания и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

² Статистические данные ГИАЦ МВД России.

³ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁵ Пункт 7 ст. 83 ТК РФ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.



держание чрезвычайных обстоятельств, оставляет их перечень открытым. Такая юридическая техника применительно к рассматриваемой норме КоАП РФ представляется вполне объяснимой и оправданной. Чрезвычайность, т.е. исключительность обстоятельств, признаваемыхотячающими административную ответственность, может быть порождена различными ситуациями объективного и субъективного генезиса, нарушающими нормальные условия жизнедеятельности на определенной территории либо на определенном объекте.

Не вызывает сомнения, что обстоятельства, являющиеся основаниями введения (установления) рассматриваемых нами в работе специальных административно-правовых режимов, относятся к числу именно «других чрезвычайных обстоятельств»⁶, которые могут признаватьсяотячающими административную ответственность. Совершение административных правонарушений при указанных обстоятельствах создает повышенную опасность их дезорганизующего воздействия на функционирование государственных органов, организаций, их должностных лиц, отдельных граждан, на жизнедеятельность регионов. Причем, характер и степень такого воздействия, а, следовательно, и степень общественной опасности совершаемых правонарушений связаны именно с фактическими обстоятельствами, относимыми к числу чрезвычайных.

Рассмотренная выше правовая норма не имеет прямого назначения обеспечить соблюдение конкретных правовых ограничений и обременений, предусмотренных тем или иным специальным административно-правовым режимом. Она направлена на решение более общей задачи — обеспечение эффективности административных наказаний (с точки зрения их частной и общей превенции), предусмотренных за любой вид административных правонарушений, совершенных в рассматриваемых обстоятельствах.

Общая часть КоАП РФ содержит и специальную норму, действие которой непосредственно связано с режимом чрезвычайного положения и режимом контртеррористической операции. Так, ст. 3.9 КоАП РФ, регламентируя такой вид административного наказания, как административный арест, устанавливает его общий срок — до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции — до 30 суток.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды админист-

ративных правонарушений. Исключительность обстоятельств, требующих введения указанных специальных правовых режимов, обусловила не только необходимость установления за нарушение их требований исключительного вида административного наказания, но и потребовала исключительности меры наказания, т.е. увеличения срока административного ареста до 30 суток.

Общая и Особенная части КоАП РФ находятся в неразрывном единстве. Причем, нормы Общей части распространяют свое действие на все составы административных правонарушений и на все статьи Особенной части, они во многом определяют содержание последних, устанавливают границы их правовых предписаний. При этом содержание некоторых норм Общей части КоАП РФ, в свою очередь, формируется под влиянием Особенной части, т.е. с учетом характера содержащихся в ней правовых предписаний. Так, рассматриваемая ст. 3.9 КоАП РФ, устанавливающая исключительный срок административного ареста до 30 суток, корреспондирует с нормами, содержащимися в ст. 20.5 (нарушение требований режима чрезвычайного положения) и 20.27 (нарушение правового режима контртеррористической операции) КоАП РФ. Исключительный срок административного ареста (30 суток) установлен только санкциями этих правовых норм.

Является ли это достаточным правовым обеспечением реализации требований указанных административно-правовых режимов? Способны ли эти нормы во взаимосвязи с другими нормами КоАП РФ быть эффективным правовым инструментом обеспечения правопорядка в экстраординарных условиях САПР? Поиск ответа на эти вопросы требует, прежде всего, анализа составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.5 и 20.27 КоАП РФ, и исследования взаимосвязи их признаков с признаками составов других административных правонарушений.

Определение дополнительных объектов рассматриваемых административных правонарушений необходимо для установления взаимосвязи (соотношения) этих правонарушений с иными (однообъектными) правонарушениями. В свою очередь, это требуется для правильной квалификации нарушений рассматриваемых специальных правовых режимов.

Квалификация некоторых из этих деяний требует уяснения такого факультативного признака объективной стороны правонарушения, как предмет правонару-

⁶ Пункт 5 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

шения⁷. В условиях чрезвычайного положения законодатель, наряду с другими правоограничениями, предусмотрел возможность введения дополнительных ограничений или запрета на оборот предметов и веществ, гражданский оборот которых ограничен и за пределами условий чрезвычайного положения. К ним относятся: оружие, боеприпасы, сильнодействующие, ядовитые, радиоактивные вещества и т.п. Кроме того, возможно установление (изменение существующего) порядка оборота (в том числе и реализации) алкогольной и спиртосодержащей продукции, т.е. товаров, не находящихся в ограниченном гражданском обороте, но продажа которых вне условий чрезвычайного положения тоже регламентирована специальными правилами. И, наконец, допускается установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости, оборот которых вне условий чрезвычайного положения не подвергается специальному правовому регулированию.

Все перечисленные предметы и вещества могут выступать в качестве предмета административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ. Они же (кроме последних) являются предметами многих административных правонарушений и ряда преступлений и в условиях обычного правового регулирования. Причем, они могут быть предметами административных правонарушений, посягающих на те же объекты (основной и дополнительные), что и рассматриваемое правонарушение⁸. Это обуславливает определенные проблемы разграничения однообъектных правонарушений.

Квалифицируемые по признакам этого состава нарушения некоторых запретов и ограничений, предусмотренных законодательством о чрезвычайном положении, обнаруживают свое соответствие признакам других составов правонарушений. Так, в соответствии с ФКЗ «О чрезвычайном положении» Указом Президента РФ может быть временно запрещена продажа оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ. Очевидно, что продажа этих предметов после обнародования и опубликования такого указа (и тем более, после его утверждения Советом Федерации) имеет все основания быть признанной незаконной. Такая продажа (вопреки установленному запрету) подпадает под действие ст. 20.5 КоАП РФ. В то же время, если осуществляется незаконная продажа гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения, то в этих действиях усматриваются признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 6

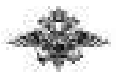
ст. 20.8 КоАП РФ («незаконное приобретение, продажа, передача, хранение, перевозка или ношение гражданского огнестрельного гладкоствольного и огнестрельного оружия ограниченного поражения»), т.е. наблюдается конкуренция норм, содержащихся в ст. 20.5 и ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ. При совпадении всех признаков, предусмотренных ими составов, перечень признаков, содержащихся в ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ, шире, так как помимо продажи оружия, он включает в себя его передачу, хранение, ношение и др. Следовательно, норма ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ носит более общий характер, а норма, содержащаяся в ст. 20.5 Кодекса, рассчитана на специальный случай. Первая норма является общей, а вторая — специальной. По общему правилу при конкуренции общей и специальной нормы применяется норма специальная. В данном случае — норма, содержащаяся в ст. 20.5 КоАП РФ. Учитывая, что она рассчитана на особые условия, чрезвычайные обстоятельства, естественно, ее санкции по строгости наказания должны превосходить санкции общей нормы. Однако, в данном случае ситуация наблюдается обратная. Санкция ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ существенно превосходит по строгости видов и размеров наказаний санкции ст. 20.5 КоАП РФ. Кроме того, ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ устанавливает наказание для юридических лиц, которые субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, почему-то не являются.

Эта проблема еще более осложняется конкуренцией норм КоАП РФ и УК РФ. Во-первых, наблюдается конкуренция норм, содержащихся в ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ и в ч. 4 ст. 222 УК РФ. Последняя устанавливает уголовную ответственность за незаконный сбыт гражданского огнестрельного, гладкоствольного, длинноствольного оружия, оружия ограниченного поражения, газового оружия, холодного, в том числе метательного оружия; т.е. наблюдается совпадение признаков составов административного правонарушения и преступления.

Аналогичная конкуренция обнаруживается между нормами административного и уголовного законодательства в ситуации, когда во время действия, обусловленного режимом чрезвычайного положения запрета на

⁷ Его наличие характерно только для некоторых нарушений режима чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ).

⁸ Например, алкогольная и спиртосодержащая продукция являются предметом правонарушений, посягающих и на порядок осуществления экономической (предпринимательской) деятельности — ст. 14.16, 14.19, и на общественный порядок — ст. 20.20, 20.22 КоАП РФ, т.е. на дополнительные объекты состава правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ.



торговлю оружием, осуществляется продажа огнестрельного нарезного оружия. С одной стороны, в этой ситуации имеет место нарушение требований режима чрезвычайного положения, выразившееся в несоблюдении введенного запрета, т.е. правонарушение, предусмотренное ст. 20.5 КоАП РФ. С другой стороны, это является незаконным сбытом нарезного огнестрельного оружия, т.е. преступлением, предусмотренным ч. 1 ст. 222 УК РФ.

При таком состоянии рассматриваемого правового материала оптимального для правоприменительной практики решения выявленной проблемы не существует. Ее разрешение требует внесения существенных изменений в административное и уголовное законодательство.

Изложенными вопросами проблемы, связанными с конкуренцией нормы, содержащейся в ст. 20.5 КоАП РФ с другими нормами Кодекса, не исчерпываются.

В части нарушения карантинных требований, связанных с проведением ограничительных, медико-санитарных, противоэпидемических, ветеринарных противоэпизоотических мероприятий в условиях чрезвычайного положения, рассматриваемая норма конкурирует с нормами, содержащимися в ст. 6.3, 8.31, 10.6, 10.7 КоАП РФ. В части нарушения запрета или ограничения проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий, пикетирования, а также иных массовых мероприятий ст. 20.5 КоАП РФ конкурирует с нормами ст. 20.2 КоАП РФ.

Дополнительные объекты состава правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, являются основными объектами указанных выше правонарушений. Обнаруживается совпадение многих признаков объективной стороны этих составов и состава правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ. Кроме того, присутствует полное совпадение признаков субъективной стороны сопоставляемых составов.

В большинстве конкурирующих с исследуемым составом правонарушений или смежных с ним в качестве субъектов правонарушения обозначены физические лица и юридические лица. В то же время, в состав правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ юридические лица не включены, хотя многие ограничения и обременения дополнительными обязанностями, обусловленными введением режима чрезвычайного положения, адресованы именно юридическим лицам (приостановление деятельности опасных производств, установление ограничений на отдельные виды финансово-экономической деятельности, приостановление деятельности политических партий и др.). Исследуемая правовая норма является специальной по отношению к выше

перечисленным нормам. Ее санкция по сравнению с общими нормами по видам и размерам наказаний (кроме административного ареста) является менее строгой.

Учитывая чрезвычайные условия, в которых должна действовать рассматриваемая норма, в целях обеспечения ее эффективности представляется необходимым, дополнительно к высказанным ранее предложениям по изменению ее редакции, включить в число субъектов правонарушения, предусмотренного ст. 20.5 КоАП РФ, юридических лиц и повысить пределы наказаний, предусмотренных действующими санкциями, обеспечив их приоритет над смежными и общими по отношению к ст. 20.5 КоАП РФ правовыми деликтными нормами.

Завершая рассмотрение норм федерального законодательства об административных правонарушениях, применяемых в условиях специальных административно-правовых режимов, можно констатировать следующее.

Неординарные (чрезвычайные) обстоятельства, обуславливающие установление специальных административно-правовых режимов, детерминируют и существование в административно-деликтном законодательстве правовых норм, специально рассчитанных на применение в условиях этих режимов.

Указанные нормы имеют вспомогательное значение по отношению к правовым нормам, устанавливающим специальные административно-правовые режимы, определяющим содержание правила того или иного режима.

В зависимости от исполняемой функции в решении задач специальных административно-правовых режимов исследуемые административно-деликтные нормы могут быть сведены в две группы. Одна из них непосредственно в обеспечении специального административно-правового режима не участвует, обеспечивая создание благоприятного фона для функционирования режима, предусматривая возможность применения более строгих наказаний за совершение административных правонарушений в чрезвычайных обстоятельствах и устанавливая повышенную ответственность за совершение некоторых правонарушений в условиях отдельных специальных административно-правовых режимов. Другая — непосредственно предназначена для правового обеспечения эффективного функционирования специального административно-правового режима, устанавливая административную ответственность за нарушение ограничений и уклонение от выполнения дополнительных обязанностей, возлагаемых на граждан, должностных лиц, организации правилами конкретного специального административно-правового режима.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ТОРГОВЛИ И УСЛУГ

СВЕТЛАНА ИОСИФОВНА СУЩИНСКАЯ,

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

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право, государственное управление, административное право, муниципальное право

E-mail: svatas@rambler.ru

Рецензент: кандидат юридических наук Жалсанов Б.Ц.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается регулирующая деятельность органов исполнительной власти в сфере торговли и услуг, а также нормативно-правовое регулирование их деятельности. Приведена система органов исполнительной власти, осуществляющих управление в этой сфере, перечислены их компетенция и функции. На примере г. Москвы рассмотрен главный орган исполнительной власти в сфере торговли и услуг — Департамент торговли и услуг г. Москвы.

Ключевые слова: сфера торговли и услуг, органы исполнительной власти, компетенция, Департамент торговли и услуг г. Москвы.

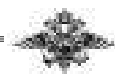
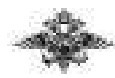
Annotation. This article focuses on the regulatory activities of the executive power in the sphere of trade and services. As well as the legal regulation of their activities. A system of the executive bodies controlling this sphere, their competence, their functions and rights are given in this article. As an example, I have chosen Moscow to illustrate the role and the main tasks of the Department of Trade and Services — the chief executive body of Moscow.

Keywords: the sphere of trade and services, the executive power, competence, the Department of Trade and Services.

Сфера торговли и услуг — это общественные отношения, основанные на соблюдении правовых норм, возникающих между государством, изготовителем, продавцом, исполнителем и потребителем в процессе изготовления, реализации, выполнения и эксплуатации товаров, работ и услуг. В соответствии со ст. 129, 455 ГК РФ, а также Законом РФ «О защите прав потребителей»¹ под **товаром** понимается любая вещь, не изъятая из гражданского оборота, реализуемая по договору купли-продажи гражданину для личных (бытовых) нужд, не связанных с предпринимательской деятельностью. Сырье, материалы, комплектующие изделия, полуфабрикаты и т.п. могут рассматриваться в качестве товара в тех случаях, когда они реализуются потребителю продавцом по договору купли-продажи в качестве самостоятельной товарной единицы. В соответствии со ст. 702, 730 ГК РФ, а также Законом РФ «О защите прав потребителей» под **работами** понимается деятельность (работа) исполни-

теля, осуществляемая за плату по заданию потребителя, имеющая материальный результат (строительство жилого дома, ремонт обуви и т.п.), который передается гражданину для удовлетворения личных (бытовых) нужд. С учетом положений ст. 779 ГК РФ, а также Закона РФ «О защите прав потребителей» под **услугами** понимается совершение за плату определенных действий или осуществление определенной деятельности по заданию гражданина для удовлетворения личных (бытовых) нужд (услуги по перевозке, связи, консультационные, образовательные и т.п.). Деятельность государства по управлению торговлей и услугами всегда носит целенаправленный и созидательный характер. Государственное управление представляет собой организующую деятельность людей, которая осуществляется для достижения определен-

¹ Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей».



ных целей. Управление предполагает наличие субъекта управления (тот, кто управляет), объекта управления (тот, кем управляют) и существование между ними прямой (дача команд, распоряжений) и обратной (информирование о выполнении или невыполнении команд субъекта управления) связи². Что же касается управления в сфере торговли и услуг, то объектом управления в данном случае выступают как потребительский рынок в целом, так и различные правоотношения, которые складываются в ходе его развития. Надо сказать, что в сфере торговли и услуг складываются различные правоотношения: гражданские, налоговые, информационные, но значительную группу отношений в сфере торговли и услуг образуют отношения административно-правового характера. Данные отношения складываются в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере торговли и услуг, лицензирования отдельных видов деятельности, регистрации субъектов хозяйственной деятельности, а также в связи с привлечением граждан и юридических лиц к административной ответственности. Субъектами, осуществляющими соответствующие правоотношения в сфере торговли и услуг, являются различные органы исполнительной власти. Органы исполнительной власти как федерального уровня, так и регионального уровня в сфере торговли и услуг, в пределах своей **компетенции**, осуществляют:

- ♦ государственный контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания, порядком применения цен по отдельным группам товаров, за качеством и безопасностью товаров народного потребления;

- ♦ деятельность по искоренению злоупотреблений в торговле, общественном питании и недопущению поступлений в сферу торговли и услуг недоброкачественных товаров.

Объектами государственного контроля в соответствии с возложенными на органы управления задачами являются предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности; граждане, реализующие, производящие товары или услуги. Для решения основных задач по регулированию отношений в сфере торговли и услуг необходимо, во-первых, установить систему органов исполнительной власти, во-вторых, определить их функции, компетенцию и полномочия и, в-третьих, определить порядок взаимодействия с другими субъектами. У каждого органа исполнитель-

ной власти своя компетенция в сфере торговли и услуг. На федеральном уровне наиболее существенна компетенция в сфере торговли и услуг таких министерств и служб, как:

- ♦ Министерства промышленности и торговли РФ;
- ♦ Министерства экономического развития РФ;
- ♦ Министерства внутренних дел РФ;
- ♦ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор);
- ♦ Федеральной налоговой службы;
- ♦ Федеральной антимонопольной службы;
- ♦ Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование).

Органы управления в сфере торговли и услуг выполняют следующие основные **функции**:

- ♦ проводят проверки соблюдения правил торговли и качества товаров народного потребления у продавца;

- ♦ осуществляют в установленном порядке контроль на предприятиях торговли и общественного питания за соблюдением порядка применения цен по отдельным группам товаров;

- ♦ контролируют правильность пользования весовыми и измерительными приборами, торговым, технологическим и дозирующим оборудованием;

- ♦ принимают меры по устранению выявленных недостатков и нарушений, обеспечивают широкую гласность результатов проверок;

- ♦ приостанавливают реализацию товаров (и оказываемых при этом услуг), не соответствующих по качеству обязательным требованиям стандартов, опасных (вредных) для жизни, здоровья и имущества граждан;

- ♦ координируют свою деятельность с органами государственной власти, общественными организациями потребителей в деле защиты прав и интересов граждан;

- ♦ рассматривают в соответствии с законодательством письма, заявления, жалобы граждан на качество товаров, нарушения в работе торговых предприятий, предприятий общественного питания и после соответствующих проверок принимают по ним решения, обязательные для исполнения продавцом, изготовителем (при несогласии с принятым решением продавец, из-

² Административное право России: Учебник; 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. М., 2002.



готовитель, потребитель вправе обратиться в суд в установленном порядке).

Органы исполнительной власти в сфере торговли и услуг в установленных процессуальных формах имеют **право**:

- ♦ осуществлять проверки с правом беспрепятственного доступа на торговые и промышленные предприятия, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности в соответствии с основными задачами и функциями;

- ♦ производить контрольные покупки товаров с целью определения правильности расчетов с покупателями, изымать образцы (пробы) товаров для проведения исследования их качества;

- ♦ осуществлять контроль за качеством товаров (услуг), соблюдением правил продажи и оказания услуг, а также проверку наличия у продавца документов, подтверждающих соответствие реализуемых товаров (оказываемых услуг);

- ♦ давать заключения по просьбе продавца, потребителя о качестве сертифицированных товаров или товаров, соответствие которых подтверждено декларацией о соответствии, вызывающих сомнение в части их соответствия стандарту;

- ♦ получать от министерств, ведомств, предприятий, научно-исследовательских институтов и лабораторий, граждан документацию, характеризующую качество продукции, данные о производителе (поставщике) товаров, а также другие материалы;

- ♦ составлять акты и давать обязательные к исполнению продавцом, изготовителем предписания: об устранении выявленных нарушений правил торговли и технологической дисциплины при производстве товаров; о снятии с реализации товаров, опасных (вредных) для жизни, здоровья и имущества граждан; о приостановлении или введении особых условий приемки и реализации товаров, изготовленных с нарушениями требований нормативной документации, до устранения недостатков и повторного заключения;

- ♦ передавать материалы в следственные органы для привлечения к ответственности должностных лиц, допускающих неоднократные злоупотребления в торговле, выпуске и реализации недоброкачественной продукции, наносящей значительный ущерб интересам потребителей;

- ♦ выносить решения о применении в установленном порядке штрафных санкций к изготовителю, продавцу за реализацию товаров (услуг), произведен-

ных (оказываемых) с отступлением от требований стандартов, а также за нарушение дисциплины цен при реализации товаров (услуг).

Необходимо сказать, что управление в сфере потребительского рынка осуществляют и органы исполнительной власти субъектов РФ. Так, в г. Москве Постановлением правительства г. Москвы утверждено Положение о Департаменте торговли и услуг г. Москвы³. Департамент торговли и услуг г. Москвы (далее — Департамент) является отраслевым органом исполнительной власти г. Москвы, подведомственным правительству г. Москвы, обеспечивающим проведение политики г. Москвы в сфере розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения. Департамент осуществляет деятельность в соответствии с Конституцией РФ, международными договорами РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Уставом г. Москвы и законами г. Москвы, иными правовыми актами г. Москвы. Департамент осуществляет свою деятельность непосредственно во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти г. Москвы, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями граждан и иными организациями.

Основными **задачами** Департамента являются:

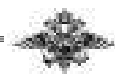
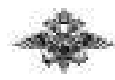
- ♦ формирование комфортных условий проживания населения на основе комплексного развития и размещения городской инфраструктуры сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания (в том числе для инвалидов и других маломобильных категорий граждан);

- ♦ формирование и реализация государственной политики по обеспечению продовольственной безопасности в г. Москве;

- ♦ стимулирование деловой активности и создание условий для развития бизнеса (в том числе в сельскохозяйственном производстве);

- ♦ реализация функций по оказанию государственных услуг, снижению административных барье-

³ Постановление Правительства г. Москвы от 18 января 2011 г. № 9-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте торговли и услуг г. Москвы».



ров, оптимизации использования государственной собственности и информационных ресурсов Правительства г. Москвы;

◆ координация деятельности территориальных органов исполнительной власти г. Москвы, осуществляющих контроль и надзор в сфере торговли и услуг г. Москвы.

Департамент осуществляет функции по:

◆ реализации государственной политики в сфере оптовой и розничной торговли (в том числе ярмарок), логистики, розничных рынков, обеспечения продовольственной безопасности, агропромышленного комплекса, развития сельского хозяйства, обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, общественного и социального питания, защиты прав потребителей, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, бытового обслуживания населения, организации похоронного дела, погребения и оказания ритуальных услуг;

◆ предоставлению государственных услуг в сфере оптовой и розничной торговли, розничных рынков, общественного питания, защиты прав потребителей, оборота алкогольной продукции, бытового обслуживания населения, организации похоронного дела и погребения;

◆ управлению государственным имуществом в сфере оптовой и розничной торговли, розничных рынков, агропромышленного комплекса, общественного питания, бытового обслуживания населения, организации похоронного дела, погребения и оказания ритуальных услуг;

◆ региональному государственному контролю за соблюдением законодательства в сфере торговой деятельности; организации похоронного дела, погребения и оказания ритуальных услуг; государственному контролю за представлением деклараций об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции; осуществлению лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции.

В отличие от органов управления общей и специальной компетенции в сфере торговли и услуг, органы внутренних дел преимущественно обеспечивают правопорядок. Так, органы внутренних дел осуществляют проведение мероприятий по предупреждению, выявлению, пресечению преступлений и административных правонарушений в сфере торговли и услуг, установлению лиц, их совершивших.

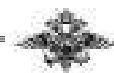
Органы внутренних дел осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, контроль за исполнением постановлений о наложении административных взысканий, а также выявляют причины и условия, способствующие совершению правонарушений в сфере торговли и услуг, осуществляют подготовку предложений руководству горрайорганов внутренних дел по их устранению. Органы внутренних дел ведут банк данных о лицах, привлекаемых к уголовной ответственности за преступления в сфере торговли и услуг и административные правонарушения. Кроме того, они осуществляют информирование органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и населения о состоянии борьбы с правонарушениями в сфере торговли и услуг, осуществляют исполнение административного законодательства в рассматриваемой сфере. Органы внутренних дел осуществляют рассмотрение жалоб и заявлений граждан, должностных лиц, связанных с осуществлением деятельности отдела (отделения, группы) по борьбе с правонарушениями в сфере торговли и услуг и исполнению административного законодательства.

Но, в этой связи, надо добавить, что согласно Положению о Департаменте торговли и услуг г. Москвы, должностные лица Департамента составляют протоколы об административных правонарушениях в соответствии с компетенцией, установленной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодексом г. Москвы об административных правонарушениях.

Особое место среди субъектов управления в области потребительского рынка занимает Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее — Федеральная служба). Федеральная служба образована в соответствии с Указом Президента РФ⁴.

Федеральной службе переданы функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического надзора упраздненного Министерства здравоохранения РФ, в сфере надзора на потребительском рынке — Министерства экономического развития и торговли РФ, в сфере защиты прав потребителей — упраздненного Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

⁴ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».



Федеральная служба осуществляет свою деятельность согласно постановлению Правительства РФ «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека»⁵ и на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека»⁶. Федеральная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, защиты прав потребителей на потребительском рынке. Правовые основы деятельности Федеральной службы установлены Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁷, Законом РФ «О защите прав потребителей» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Федеральная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными организациями. В Федеральной службе образовано 85 территориальных управлений и 85 Центров гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации.

В заключении необходимо отметить, что управление в сфере потребительского рынка носит децентрализованный характер; у каждого органа управления своя компетенция в рассматриваемой сфере жизнедеятельности.

Литература

1. ФЗ от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
2. Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. №2300-1 «О защите прав потребителей».
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть 2 от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ.
4. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

5. Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 154 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

6. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

7. Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс г. Москвы об административный правонарушениях».

8. Постановление Правительства г. Москвы от 18 января 2011 г. № 9-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте торговли и услуг г. Москвы».

Reference

1. FZ of 30 March 1999 № 52-FZ «On the sanitary-epidemiological welfare of population».
2. The law of the Russian Federation of February 7, 1992 № 2300-1 «On protection of consumers' rights».
3. The civil code of the Russian Federation. Part 1 of 30 November 1994 № 51-FZ; part 2 dated January 26, 1996 № 14-FZ.
4. The decree of the President of the Russian Federation of 9 March 2004 n 314 «About system and structure of Federal Executive authorities».
5. The RF Government decree of April 6, 2004 № 154 «Issues of the Federal service for supervision of consumer rights protection and human welfare».
6. The decree of the Government of the Russian Federation from June, 30th, 2004 № 322 «On approval of the Regulations on the Federal service for supervision of consumer rights protection and human welfare».
7. The law of Moscow dated November 21, 2007 № 45 «Code of the city of Moscow about administrative offences».
8. The decree of the Government of Moscow dated January 18, 2011 № 9-PP «On approval of regulations of the Department of trade and services of Moscow».

⁵ Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 154 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

⁶ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

⁷ ФЗ от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АГИТАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

ИГОРЬ ЮРЬЕВИЧ ХАРЫБИН,

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: mosu-apidovd@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор Бочаров С.Н.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается исторический аспект агитационно-пропагандистской деятельности ОВД в области безопасного дорожного движения; производится сравнение с нынешним этапом.

Ключевые слова: информационное общество, органы внутренних дел, дорожное движение, безопасность, история.

Annotation. In article are considered historical aspect of agitation and propaganda activity of Department of Internal Affairs in the field of safe traffic, and also comparison with a present stage is made.

Keywords: information society, law-enforcement bodies, traffic, safety, history.

Для достижения цели стабилизации обстановки с аварийностью в нашей стране необходимы совместные усилия государства и общества; участие широких слоев населения в реализации государственных программ и проектов; научное изучение и пропаганда собственного исторического опыта по обеспечению безопасности дорожного движения.

Ретроспективный анализ правового обеспечения агитационно-пропагандистской деятельности ОВД в области безопасности дорожного движения свидетельствует, что один из первых нормативных правовых актов, посвященных рассматриваемой сфере, датирован 1931 г., когда Правительство СССР приняло решение о создании на правах народного комиссариата Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (ЦУДОТРАНС) при СНК СССР. В структуре данного органа и в его территориальных подразделениях создавались формирования, ответственные за организацию и регулирование дорожного движения в городах и иных населенных пунктах. Дополнительные задачи в указанной сфере ставились и перед органами внутренних дел, где были созданы специализированные подразделения, наделенные надзорными функциями. Например, постановлением Президиума Мосгорсовета от 24 ноября 1931 г. «Об улучшении дела регулирования уличного движе-

ния по г. Москве» были расширены функции ОВД в части организации регулирования уличного движения. Кроме того, данный нормативный правовой акт непосредственно обязал службу регулирования уличного движения (далее — РУД) в структуре органов внутренних дел осуществлять пропаганду в сфере безопасности дорожного движения и проводить иные профилактические мероприятия на автопредприятиях города.

Задачи, поставленные перед данной службой, выглядели следующим образом:

- ◆ организация движения, установление скоростных режимов на конкретных маршрутах;
- ◆ выдача разрешений (прав) на управление экипажем авто- и гужевого транспорта по городу;
- ◆ выдача государственных номерных знаков на транспортные средства;
- ◆ осуществление профилактической работы по обеспечению безопасности дорожного движения, пропаганда Правил дорожного движения;
- ◆ учет и анализ всех дорожно-транспортных происшествий.

Новые нормативные установления способствовали активизации работы ОВД в области организации и безопасности дорожного движения. Так, в 1931 г. начали выпускать ежемесячный бюллетень ОРУД, тираж которого в 1933 г. вырос до 1000 экземпляров; до

1 января 1932 г. на улицах города было установлено 50 светофоров.

Отдавая должное внимание вопросам профилактики детского дорожно-транспортного травматизма, Главным управлением рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ) при СНК РСФСР 25 мая 1932 г.¹ был издан циркуляр № 36 «О мероприятиях по развертыванию пропаганды вопросов безопасности уличного движения».

Актуальность данного направления деятельности милиции в то время обуславливалась тем, что начался мощный приток сельских жителей в города, которые, в большинстве своем, состояли из малограмотных крестьян. Незнание населением (пешеходами, пассажирами, водителями и извозчиками) правил движения пешеходов и транспорта, а нередко и их умышленное нарушение, создавали напряженную обстановку на улицах и дорогах крупных городов. О широте развернувшейся агитационно-пропагандистской работы в масштабах Московской области можно судить по информации, содержащейся в милицейской газете «На боевом посту» от 1 мая 1933 г. № 14: «... Сотни тысяч плакатов, лозунгов, брошюр, открыток с текстами правил уличного движения, радиопередачи, доклады на рабочих собраниях, в школах, пионеротрядах постоянно призывают население к уличной дисциплине, организованности и порядку».

Большую помощь в пропаганде Правил дорожного движения оказывали молодежные политические организации — комсомол и пионерия. Пионерские отряды несли в массы малограмотного населения не только всеобщую, но и правила безопасного поведения на улицах и дорогах. Именно тогда по инициативе подростков зарождалось движение, которое впоследствии получит название — ЮИД (юный инспектор движения).

«Период Великой Отечественной войны внес свои коррективы в условия организации транспортных перевозок. Военские машины двигались практически круглосуточно, рейсы, как правило, совершались в колоннах. Поэтому основным видом аварий в то время стали наезды на впереди идущий автомобиль, а причиной — сон водителя за рулем. Исходя из этого, на первый план была выдвинута профилактическая работа с водителями, к которой привлекались практически все сотрудники ГАИ, и она скоро дала свои результаты. Число аварий по вине водителей стало резко сокращаться».

С послевоенным развитием автомобильного транспорта проблема обеспечения безопасности дорожного

движения, охраны жизни и здоровья его участников становилась все актуальнее, приобретая всеобщий и повсеместный характер, а значит — и государственное значение.

Очередным документом, регламентирующим для своего времени комплекс мер по предупреждению аварийности на автотранспорте, явилось постановление Совета Министров СССР от 26 ноября 1967 г. «О повышении безопасности движения в городах и других населенных пунктах и на автомобильных дорогах».

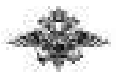
Первая половина 70-х гг. XX в. прошла под знаком широкомасштабного усиления мер по обеспечению безопасности дорожного движения. Постановление Совета Министров СССР в данный период предписало Советам Министров союзных и автономных республик, краевым и областным исполкомам в случае совершения ДТП, повлекших гибель людей, образовывать комиссии для установления причин таких происшествий и принятия соответствующих мер по их недопущению. В это же время по инициативе граждан и при поддержке партийных и советских органов создается Всесоюзное добровольное общество автомотолюбителей, в дальнейшем преобразованное во Всероссийское (ВДОАМ), основное назначение которого, как следует из его уставных и программных документов — профилактика аварийности среди индивидуальных владельцев автомобилей и мотоциклов.

Данный период интересен еще одним нормативным требованием. Для обеспечения безопасной езды водителей и пассажиров было принято решение об оснащении легковых автомобилей ремнями безопасности, а позднее — решение об их обязательном использовании.

Прогрессивное развитие автотранспорта в СССР вызвало к жизни и новые риски. Впервые перед Госавтоинспекцией остро встала проблема масштабной профилактики детской смертности и травматизма в результате дорожных происшествий.

Во второй половине 70-х гг. XX в. на новый уровень выходит организация подготовки специалистов по дорожному движению высшей и средней квалификации для органов внутренних дел, органов управления автомобильными дорогами, дорожных предприятий и организаций. В частности, специализированная подготовка работников дорожно-патрульной службы ГАИ стала осуществляться в Орловской Средней спе-

¹ В данной связи 25 мая 1932 г. считается Днем работников пропаганды безопасности дорожного движения.



циальной школе милиции (ныне — Орловский юридический институт) и в Школе усовершенствования работников ДПС в г. Краснодаре (ныне — Краснодарский университет МВД России). В составе ДПС появились вертолетные взводы. Несколько позже специалистов для Госавтоинспекции стал готовить и Санкт-Петербургский университет МВД России. Учитывая необходимость усвоения большого объема профессиональных знаний, умений и навыков в указанное время только в ДПС ГАИ на должности рядового состава принимали лиц, имеющих полное среднее образование.

В тот же период более активно стал обеспечиваться научный подход в деле предупреждения дорожного травматизма. В 1977 г. в Риге по инициативе МВД СССР впервые проведена I Всесоюзная научно-практическая конференция по данной тематике.

В 80-е гг. наиболее стабильно работала система пропаганды безопасности дорожного движения среди школьников и детей. Именно этой тематике тогда посвящались регулярно проводимые всесоюзные и республиканские совещания-семинары, где обсуждались различные вопросы обеспечения дорожной безопасности, в том числе и вопросы предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма, разрабатывались и претворялись в жизнь комплексные профилактические мероприятия в данной области. В результате активной агитационно-пропагандистской работы в конкретных трудовых коллективах, по месту учебы и жительства граждан в указанное время в обществе возрос интерес к службе милиции вообще и инспекторов ГАИ — в частности. Образы милиционеров, созданные в кинофильмах, книгах и т.п. становятся примерами поведения для многих советских людей.

Периоды 90-х гг. XX в. и начала века нынешнего ознаменованы Концепцией развития и совершенствования деятельности Государственной автомобильной инспекции МВД России на период 1998—2005 гг., прошедшей широкое общественное обсуждение. Кроме того, руководство Госавтоинспекции, осознавая неотложность принятия кардинальных мер по преодолению катастрофической ситуации с происшествиями на дорогах страны, представило в Правительство РФ Государственный доклад «О состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации», многие положения которого стали отправной точкой для дальнейшего совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

Правовую основу обеспечения безопасности дорожного движения на современном этапе составляют: Кон-

ституция РФ²; ФЗ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»³; ФЗ от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁴; Указы и распоряжения Президента РФ⁵, постановления и распоряжения Правительства РФ⁶, нормативные правовые акты МВД России и иных федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые в пределах их компетенции. Анализ содержания указанной нормативной базы и практики ее реализации свидетельствует, что в сфере противодействия различным угрозам безопасности дорожного движения по-прежнему уделяется значительное внимание вопросам агитации и пропаганды посредством совершенствования форм и методов ее осуществления, расширения числа субъектов и объектов, вовлеченных в данную работу; возрастает степень ее остроты и наступательности. Подобный подход относительно агитационно-пропагандистской деятельности в рассматриваемой сфере представляется оправданным, ибо, как свидетельствует опыт истории, такая деятельность:

- ◆ является мало затратной и весьма экономичной;
- ◆ воспринимается населением более позитивно, чем некоторые иные способы обеспечения безопасности дорожного движения;
- ◆ нацелена на выработку у граждан позитивных личностных установок в части правомерного поведения, обеспечивает более глубокое и надежное восприятие и усвоение нормативных требований, постепенно трансформируемых в устойчивые навыки, а в конечном итоге — в привычку;
- ◆ в основном осуществляется в неправовых формах, являясь при этом более вариативной и не менее эффективной, чем при использовании правовых форм;
- ◆ предоставляет возможность задействовать потенциал широких слоев населения, что само по себе дает двойной положительный профилактический эффект, позволяя также усилить социальный контроль за поведением людей в целях обеспечения безопасности дорожного движения.

² СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

⁵ Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (ред. от 4 апреля 2014 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»).

⁶ Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2014 г. № 1167 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 гг.»».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ АКТА ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ПРАВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН ОТ ВОЗДЕЙСТВИЯ ОКРУЖАЮЩЕГО ТАБАЧНОГО ДЫМА И ПОСЛЕДСТВИЙ ПОТРЕБЛЕНИЯ ТАБАКА

АРТЕМ ВЛАДИМИРОВИЧ ЦВЕТКОВ,

*адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: artem.tsvetkov.2014@bk.ru

*Научный руководитель: доктор юридических наук **Сойников С.А.***

*Рецензент: кандидат юридических наук **Хадисов Г.Х.***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается необходимость формулировки определения акта применения нормы административного права в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, весьма важного для науки и современной правоприменительной деятельности. При этом подробно рассматриваются различные точки зрения ученых-административистов касательно понятия актов применения норм права. Делается вывод о необходимости проведения эффективной работы по развитию и совершенствованию административного законодательства, организации его применения не только в исследуемой области, но и во всех сферах государственной и общественной жизни. Предлагается авторское определение акта применения нормы административного права применительно к данной сфере.

Ключевые слова: акты применения норм права, правоприменительная деятельность, охрана здоровья, воздействие окружающего табачного дыма, последствия потребления табака.

Annotation. The article discusses the need for the formulation of the definition of the act of applying the rule of administrative law in the field of public health protection from exposure to environmental tobacco smoke and consequences of tobacco consumption, is very important for science and modern law enforcement. At the same time the report focuses on the different points of view of scientists-administrativists, with regards to the concept of acts of application of the law. It is concluded that the need for effective work on the development and improvement of administrative law, the organization of its application not only in the study area, but in all spheres of public life. According to the research on existing concepts author offers his own definition an act of application of the rule of administrative law in relation to this area

Keywords: acts of the rule of law, law enforcement, health, exposure to environmental tobacco smoke, the effects of tobacco consumption.

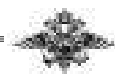
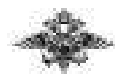
Современные общественные процессы требуют стабильного и динамичного правового регулирования, результативность которого зависит от многих объективных факторов и, в первую очередь, от качества и последовательности реализации правовых норм в сфере государственной власти, ее форм и методов, процесса функционирования государственных органов и органов местного самоуправления [1].

В условиях значительных преобразований российской действительности возникает необходимость осмысления традиционной и новой роли норм административного права как совершенного инструмента регулирования современных общественных правоотношений.

Актуальность рассмотрения актов применения норм права (правоприменительного акта) об охране

здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака обусловлена, прежде всего, особым значением применения норм административного права в исследуемой сфере как формы обеспечения должного развития различных сфер общественной жизни.

Вопросы применения норм права занимают одно из ключевых мест среди актуальных проблем юридической науки, которые исследованы в общей теории права. В частности, проанализирована специфика применения норм уголовного и трудового права, а в последнее время — конституционного права. В значительно меньшем объеме исследованы формы, порядок и особенности применения наиболее разнообразных, обладающих четко выраженной спецификой норм административного права.



Что касается исследования применения норм права в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, то здесь приходится констатировать об ограниченном количестве подобных научных трудов. Указанное связано с тем, что специальный теоретический анализ применения норм административного права в юридической литературе встречается редко и свидетельствует о принципиально различном подходе к пониманию сущности применения данного вида правовых норм. В том числе, среди ученых отсутствует единое понимание относительно содержания правовой политики в области применения норм административного права, о стадиях процесса применения норм административного права, о функциях и содержании правоприменительных актов. Более того, не всегда должным образом учитывается явное влияние на порядок применения норм административного права различных определенных факторов.

Стоит заметить, что проблемами, обусловившими актуальность исследования актов применения норм права об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, выступают, по нашему мнению, как необходимость проведения выверенной эффективной работы по развитию и совершенствованию административного законодательства, так и организация правильного и точного его применения не только в исследуемой области, но и во всех сферах государственной и общественной жизни.

Безусловно, основной целью для актов применения норм права об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака является наличие определенных правовых (юридических) последствий, которые фиксируются в официальном документе.

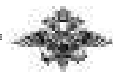
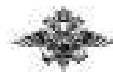
По результатам нашего исследования с использованием метода моделирования необходимо сформулировать базисное определение акта применения нормы административного права в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, которое будет иметь определенное методологическое значение и будет способствовать поиску оптимального, весьма важного для науки и современной правоприменительной практики определения.

В данном контексте полезно привести мнение Д.Н. Бахраха, согласно которому применение как

форма реализации запрещающей нормы административного права имеет государственно-властный характер, при этом представляет собой принятие компетентным государственным органом (уполномоченным должностным лицом) индивидуального юридически властного решения (акта) на основе действующей нормы. Кроме того, применение административно-правовых норм является основной формой исполнительной и распорядительной деятельности государства и осуществляется в особом процессуальном порядке [2, с. 11].

В общем, под правоприменительным актом, являющимся одним из видов правовых актов в юридической науке, понимается известный официальный документ, изданный компетентным органом или должностным лицом по какому-либо делу (вопросу) в отношении конкретного субъекта или субъектов на основе соответствующей правовой нормы. В свою очередь, назначение актов применения права вытекает из их названия — они призваны применять юридические нормы к соответствующим лицам, но ни в коем случае не создавать новые нормы и не изменять или дополнять старые; это не их функция [3]. На этом фоне стоит подчеркнуть, что в деятельности государства по охране здоровья в Российской Федерации, в том числе по охране здоровья граждан в нашей стране от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, особую роль играют именно акты применения норм права. Сказанное подтверждается исследованиями многих ученых-административистов. Так, по мнению И.И. Веремеенко, в рамках проводимых исследований механизма административно-правового регулирования общественных отношений большое внимание уделяется элементам механизма административно-правового регулирования, таким как административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, а также акты применения норм административного права [4].

В свою очередь, профессор А.П. Корнев, рассматривая механизм административно-правового регулирования, обоснованно предлагает в его структуру включить пять элементов, каждый из которых выполняет специфическую роль в регулировании поведения людей и возникающих на его основе общественных отношений: система государственных (и муниципальных) органов как управляющих звеньев; нормы административного права и его принципы; административно-правовые отношения; акты толкования норм



административного права; акты применения норм административного права [5, с. 44]. При этом автор под актами применения норм административного права предлагал понимать официальный правовой документ, содержащий индивидуальное государственно-властное предписание компетентного органа, которое выносится в результате разрешения конкретного юридического дела.

По мнению М.И. Абдулаева, акт применения права — это индивидуальное государственно-властное решение компетентного органа государственной власти или должностного лица по конкретному юридическому делу, направленное на регулирование определенных общественных отношений [6].

А.В. Мелехин под правоприменительным актом понимает официальное предписание (веление), представляющее собой решение по юридическому делу на основе норм права в отношении конкретных обстоятельств и персонально определенного круга лиц [7].

Кроме того, обобщение теоретической литературы позволило ученым сделать вывод о том, что акт применения нормы административного права есть объективированное выражение результатов действий конкретного органа или должностного лица по применению данных норм, в котором формулируются основные выводы по разрешаемому вопросу [8, с. 5—33]. Вместе с тем, акт применения является средством индивидуализации прав, обязанностей и мер юридической ответственности [9].

При формулировании интересующего нас понятия необходимо также учитывать, что акт применения нормы административного права, в общем, не может быть охарактеризован как механическая информация о волеизъявлении компетентного субъекта. Это обусловлено, прежде всего тем, что субъект применения права формирует содержание акта применения таким образом, чтобы в нем сочетались интересы всех участников административно-правовых отношений с учетом воли законодателя.

Изложенное позволяет сформулировать определение акта применения норм права об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака как формы объективированного выражения правоприменительной деятельности компетентных органов государственной власти или должностных лиц, представляющего собой официальный правовой документ, содержащий индивидуальное государственно-властное предписание, ко-

торое выносится на основе норм права в результате разрешения конкретного юридического дела в отношении установленных обстоятельств и персонально определенного круга лиц, направленное на регулирование общественных отношений в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака.

Литература

1. *Труфанов М.Е.* Применение норм административного права: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
2. *Бахрах Д.Н.* Административное право. М., 1993.
3. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2004.
4. *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981.
5. *Корнев А.П.* Административное право России. М., 2000.
6. *Абдулаев М.И.* Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2004.
7. *Мелехин А.В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2007.
8. *Костеников М.В., Корзун С.Ю., Трегубова Е.В.* Административные запреты и механизмы защиты прав налогоплательщиков — физических лиц. Ч. 2 // Административное и муниципальное право. 2010. № 3.
9. *Мелехин А.В.* Административное право Российской Федерации: Курс лекций // Консультант-Плюс.

Reference

1. *Trufanov M.E.* The use of administrative law: Author. diss. ... doctor. the faculty of law sciences. M., 2007.
2. *Bakhrakh D.N.* Administrative law. M., 1993.
3. *Matuzov N.I., Malko A.V.* Theory of state and law: Textbook. M., 2004.
4. *Veremeenko I.I.* Mechanism of administrative-legal regulation in the sphere of protection of public order. M., 1981.
5. *Korenev A.P.* Administrative law of Russia. M., 2000.
6. *Abdulaev M.I.* Theory of state and law: Textbook for universities. M., 2004.
7. *Melekhin A.V.* Theory of state and law: Textbook. M., 2007.
8. *Kostennikov M.V., Korzun S.Yu., Tregubova E.V.* Administrative prohibitions and mechanisms to protect the rights of taxpayers — individuals. H. 2 // Administrative and municipal law. 2010. № 3.
9. *Melekhin V.A.* Administrative law of the Russian Federation: lectures // ConsultantPlus.

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВАНИЯХ И ПОРЯДКЕ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

ЕВГЕНИЯ ВИТАЛЬЕВНА ШУБИНА,

*адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

*Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс
E-mail: evgeniya-zelenova@yandex.ru*

*Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор **Бочаров С.Н.***

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается сущность административно-предупредительных мер административно-правового принуждения, приведены различные точки зрения на такую правовую категорию, как административно-правовое принуждение, указано место административно-предупредительных мер в системе административно-правового принуждения, обращено внимание на некоторые проблемы оснований применения мер административного принуждения предупредительного характера.

Ключевые слова: административное принуждение, меры административного принуждения, меры административного принуждения предупредительного характера, правоохранительная деятельность, основания применения, исполнительная власть, государственное управление, административно-правовые отношения, государственно-властные полномочия, правонарушение.

Annotation. This article reveals the essence of administrative and preventive measures of administrative and legal enforcement, given the different points of view on such legal category as the administrative law enforcement, administrative and place specified preventive measures in the system of administrative law enforcement, drawn attention to some problems grounds application of administrative coercion preventive nature.

Keywords: administrative enforcement, administrative enforcement measures, measures of administrative coercion preventive nature, law enforcement, the use of the base, the executive branch, government, legal and administrative relations, public authority, an offense.

Для современного периода, переживаемого Россией, характерен рост количества административных правонарушений и различных чрезвычайных ситуаций, обуславливающих широкое применение всего арсенала мер административно-правового принуждения. Имеющиеся дифференциации указанных мер принуждения способствуют их эффективному применению, обеспечивают надежное ориентирование правоприменителей в многообразии административно-правового инструментария.

Вместе с тем, вопрос о классификации данных мер до сих пор остается спорным. В частности, некоторые ученые выносят административно-предупредительные меры за рамки принуждения, другие, наоборот, рассматривают в качестве административного принуждения не только отдельные меры предупреждения, но и административно-восстановительные меры.

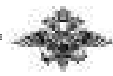
Мы придерживаемся четырехзвенной классификации, сторонники которой включают в перечень мер административно-правового принуждения админи-

стративно-предупредительные меры, меры административного пресечения, административно-процессуального обеспечения и административного наказания.

Анализ российского законодательства свидетельствует, что цели, основания и порядок реализации любого варианта административного принуждения зависят от групповой принадлежности и конкретного наименования применяемой меры воздействия.

Говоря непосредственно о группе мер административного предупреждения, следует заметить, что по многим параметрам (доступность применения, простота реализации и процессуального оформления, экономичность, профилактическая направленность, гуманность, отсутствие правовых последствий для лиц, претерпевающих принуждение и др.) они играют важную роль в деятельности полиции, хотя их нередко относят к разряду второстепенных в сравнении с другими мерами административного принуждения.

Например, 75% опрошенных нами сотрудников в подразделениях ГИБДД ГУ МВД России по Москов-



ской области полагают, что первостепенное значение в борьбе с нарушениями Правил дорожного движения имеют меры административного пресечения.

Отличительные черты принудительных мер административного предупреждения детерминированы спецификой объектов, на которые они направлены, основаниями и целями реализации указанных мер, а также присущим им особым характером принудительного воздействия.

Следует также заметить, что меры административного принуждения предупредительного характера содержатся в различных нормативных правовых актах, имеющих, к тому же, различную юридическую силу. Подобная нормативная множественность не способствует унификации рассматриваемых мер, негативно сказывается на правовом закреплении их юридических признаков и характеристик, что в итоге отрицательно влияет на правоприменительную практику.

Меры административного принуждения предупредительного характера существенно отличаются от других принудительных мер. Сущность принудительного предупреждения характеризуется теми основаниями, вследствие которых появляется возможность его применения. Юридические основания применения мер административного принуждения, как таковые, представляют собой закреплённую в нормах права совокупность фактических данных, характеризующих реальные жизненные обстоятельства, возникновение которых даёт возможность применить такие меры. Отличительной чертой оснований применения мер административного принуждения предупредительного характера является то, что эти обстоятельства не связаны с совершением административного правонарушения или иного противоправного посягательства, т.е. противоправное деяние ещё отсутствует, но принудительная превенция уже действует.

Особенностью реализации административно-предупредительных мер является то, что порядок их применения определен нормами административно-процессуального права, причем, в зависимости от конкретного вида и юридической сущности конкретных административно-предупредительных мер, порядок их реализации может существенно различаться.

Административное предупреждение представляет разрозненные между собой меры, заключенные в различные нормативно-правовые акты. Для того, чтобы выявить основания их применения, необходима предварительная детальная классификация таких мер.

Классифицировать меры административного принуждения предупредительного характера можно в зависимости от оснований их применения следующим образом:

- ◆ основания их применения не связаны с совершением административных правонарушений или иного противоправного деяния;
- ◆ применяемые в целях профилактики противоправного поведения лицами, совершившими правонарушения.

Так, к первой группе мер принуждения предупредительного характера мы можем отнести такую меру, как оцепление (блокирование) участков местности, временное ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов, проверку документов, личный досмотр, досмотр вещей и транспортных средств при осуществлении пропускного режима для обеспечения соблюдения введенных ограничений, удаление граждан с места совершения правонарушения или происшествия и др.

В соответствии со ст. 16 Закона «О полиции» оцепление (блокирование) участков местности может быть осуществлено по следующим основаниям:

- 1) при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий;
- 2) при проведении мероприятий по пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;
- 3) при розыске лиц, совершивших побег из-под стражи, и лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;
- 4) при проведении контртеррористической операции, проверке сведений об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ.

В этой связи можно сделать вывод, что основания применения данной меры к лицам не связаны с совершением ими правонарушений или иных противоправных посягательств, однако существенно ограничивают их права свободы. Данная мера применяется независимо от волеизъявления лица, что свидетельствует о ее принудительности.

Относительно второй группы мер административного принуждения предупредительного характера следует заметить, что в данном случае речь идет о



лицах, которые уже совершили правонарушения или иные противоправные посягательства, а государственные органы принудительными средствами предупреждают совершение ими последующих противоправных деяний.

Классическим примером данной группы мер является административный надзор. В соответствии с ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» административный надзор подразумевает осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им установленных обязанностей.

Целью применения данной меры является предупреждение совершения лицами, освобожденными из мест лишения свободы преступлений и других правонарушений, оказания на них профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Данная мера может применяться к лицам лишь при наличии следующих оснований:

1) лицо в период отбывания наказания в местах лишения свободы признавалось злостным нарушителем установленного отбывания наказания;

2) лицо, отбывшее уголовное наказание в виде лишения свободы и имеющее непогашенную либо неснятую судимость, совершает в течение одного года два или более административных правонарушения против порядка управления и (или) административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и (или) здоровье населения и общественную нравственность.

В данном случае лицо уже совершило противоправное посягательство и понесло за него наказание, но, вследствие указанных выше обстоятельств, его права и свободы существенно ограничиваются принудительными средствами в профилактических целях.

К данной группе мер административного принуждения предупредительного характера также возможно отнести такие меры, как помещение несовершеннолетних в возрасте от 11 до 18 лет в специальные учреждения закрытого типа, аннулирование разрешения на хранение (хранение и ношение; хранение и использование) гражданского и служебного оружия и др.

Основания применения мер административного предупреждения принудительного характера различ-

ны. Для одних видов мер административного предупреждения основанием выступают презумпции (предположения) о намерении лица совершить правонарушение, для других — предположения о возможности наступления неблагоприятных последствий для личности, общества, государства в результате чрезвычайных происшествий природного, техногенного или социального характера.

Общим для всей совокупности принудительных мер административного предупреждения является то, что они применяются в связи с правовыми аномалиями, содержащими потенциальную или реальную угрозу интересам общества или отдельных граждан, независимо от оснований их применения.

В связи с этим обратимся к семантике термина «угроза». В русском языке слово «угроза» означает возможную опасность [1, с. 673], а также «высказанное в любой форме намерение нанести физический, материальный или иной вред общественным или личным интересам» [2, с. 1242]. В рассматриваемом нами контексте угрозой является возникновение таких условий, при которых возможны человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Это — совокупность факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Именно эти условия и факторы выступают в качестве оснований для введения запретов и ограничений, соблюдение которых обеспечивается применением принудительных мер административного предупреждения. Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних источников опасности, определяет необходимость применения данных принудительных мер.

Однако, угроза общественной и личной безопасности граждан, а также угроза причинения материального ущерба может возникнуть не только при совершении правонарушения, но и в результате ситуаций, возникающих помимо воли человека, при которых требуется применение мер административно-ограничительного (запретительного) характера в отношении лиц, прямо не связанных с возникновением неблагоприятной ситуации. Это могут быть наводнения, пожары, аварии, эпидемии, эпизоотии, обрывы электропроводов высокого напряжения, повреждения дорожного полотна, газопроводов, возникновение угрозы или совершение террористического акта и т.п.



Таким образом, основанием для применения принудительных мер административного предупреждения является наличие потенциальной или реально существующей угрозы безопасности отдельных лиц, общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения правопорядка в какой-либо сфере жизнедеятельности, т.е. наступление особых, установленных законодательством условий, как связанных, так и не связанных с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры принуждения.

Система административной превенции не совершенна и требует более детальной регламентации для более удобного применения ее на практике. При этом нужно исходить из того, что меры административного принуждения предупредительного характера очень важны в деятельности полиции и иных право-

охранительных органов. Для достижения главных целей деятельности полиции предупреждение противоправных посягательств должно стоять на первом месте, а сокращение таких посягательств во многом зависит от своевременного и эффективного применения предупредительных мер.

Литература

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой; 19-е изд., испр. М., 1987.
2. Большой энциклопедический словарь; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.

References

1. Ozhegov S.I. Russian dictionary / Ed. N.Y. Shvedova; 19th ed., rev. M., 1987.
2. Great encyclopedic dictionary; 2nd ed., rev. and add. M., 2001.

УДК 342.951
ББК 67.401.133

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ СЛУЖЕБНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

ДИАНА НИКОЛАЕВНА ШУРУХНОВА,

*профессор кафедры административного 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
E-mail: diana_shu@inbox.ru*

Рецензент: кандидат юридических, доцент Малахова Н.В.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрена и представлена система социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях.

Ключевые слова: служба в органах внутренних дел, правовой статус сотрудника ОВД, особые условия службы в ОВД, социальные гарантии сотрудников ОВД.

Annotation. The article considers and presents the system of social guarantees for employees of internal Affairs bodies, performing duties in the special conditions;

Keywords: service in bodies of internal Affairs, special conditions of service in the police Department, the social guarantees of enforcement officers.

Органы внутренних дел являются одним из основных субъектов, привлекаемых для обеспечения военного или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях

вооруженного конфликта, при ликвидации аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций. Порядок прохождения службы в органах внутренних дел в особых условиях установлен в ст. 35 ФЗ от 30 ноября



2011 г. № 342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Выполнение сотрудником ОВД служебных обязанностей в особых условиях предусматривает возложение на него дополнительных обязанностей, ограничений¹ и запретов, а также предоставление ряда льгот².

К дополнительным ограничениям, применяемым к сотрудникам ОВД в особых условиях, относятся:

- ◆ изменение режима служебного времени;
- ◆ возложение на сотрудника обязанности уведомлять непосредственного руководителя о своем местонахождении в свободное от выполнения служебных обязанностей время, а также иных дополнительных обязанностей, установленных законодательством РФ;
- ◆ командирование сотрудника в другую местность;
- ◆ временный перевод сотрудника в другое подразделение без изменения характера службы в органах внутренних дел Российской Федерации;
- ◆ перенос отпусков сотруднику;
- ◆ отзыв из отпуска;
- ◆ приостановление предоставления дней отдыха за выполнение обязанностей сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни и выплаты денежной компенсации взамен дополнительных дней отдыха;
- ◆ ограничение выезда в свободное от выполнения служебных обязанностей время:

а) за пределы территории, обслуживаемой территориальным органом МВД России;

б) за пределы субъекта Российской Федерации, на территории которого находится территориальный орган МВД России, организация или подразделение, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

Служба в период действия военного или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и в других чрезвычайных ситуациях предполагает значительные физические нагрузки, требует мобилизации всех ресурсов организма сотрудника.

В целях компенсации установленных дополнительных обязанностей, ограничений и запретов действующее законодательство предусматривает систему мер правовой и социальной защищенности со-

трудников ОВД, выполняющих служебные обязанности в особых условиях.

Социальные гарантии за прохождение службы в особых условиях установлены рядом нормативных правовых актов. Согласно ст. 38 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» период прохождения сотрудником ОВД службы в особых условиях засчитывается в стаж службы (выслугу лет) в льготном исчислении³.

Сотруднику ОВД за выполнение служебных обязанностей в особых условиях предоставляется дополнительный отпуск (ст. 58 ФЗ «О службе в ОВД и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Дополнительный отпуск предоставляется по желанию сотрудника непосредственно после выполнения служебных обязанностей в особых условиях, одновременно с основным отпуском или отдельно от него в удобное для него время до окончания текущего года либо в течение следующего года. Количество календарных дней дополнительного отпуска устанавливается исходя из продолжительности исполнения служебных обязанностей в особых условиях и составляет: три календарных дня за исполнение служебных обязанностей в особых условиях до 30 суток включительно; пять календарных дней — от 31 суток до 60 суток включительно; шесть календарных дней — от 61 суток до 90 суток включительно; семь календарных дней — от 91 суток до 120 суток

¹ Шурухнова Д.Н. Правовые основания ограничения конституционных прав сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. 2014. № III-2 (19). С. 69—72.

² Специфика государственной службы в Российской Федерации предопределяет особый правовой статус государственных служащих, который включает в себя, в частности, права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставляемые гарантии (Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2012 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности п. 4 ч. 1 ст. 33 и пп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 37 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.А. Пугиевой // КонсультантПлюс.

³ Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 (ред. от 5 мая 2014 г.) «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации».



включительно; восемь календарных дней — от 121 суток до 150 суток включительно; девять календарных дней — от 151 суток до 180 суток включительно; десять календарных дней — свыше 180 суток⁴.

При этом, компенсация в виде дополнительного времени отдыха, дополнительных дней отдыха сотрудникам, выполняющим служебные обязанности в особых условиях не предоставляется⁵.

Согласно ст. 11 ФЗ от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сотруднику, выполнявшему задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в отдельных регионах РФ, а также сотруднику, проходившему службу в условиях военного положения или чрезвычайного положения, вооруженного конфликта, проведения контртеррористической операции, ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера, других чрезвычайных ситуаций и в иных особых условиях, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья, при наличии показаний к медико-психологической реабилитации в трехмесячный срок предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью до 30 суток. Медико-психологическая реабилитация сотрудника проводится бесплатно.

Перечень показаний к медико-психологической реабилитации и ее продолжительность, а также перечень категорий сотрудников, подлежащих медико-психологической реабилитации, порядок и места ее проведения установлены Приказом МВД РФ от 10 января 2012 г. № 5⁶.

Правом на медико-психологическую реабилитацию обладают военнослужащие внутренних войск МВД, выполнявшие служебные обязанности в особых условиях⁷.

Согласно ст. 69 ФЗ «О службе в ОВД» сотруднику органов внутренних дел, проходящему службу в особых условиях, выдается продовольственный паек по нормам и в порядке, которые устанавливаются Правительством РФ⁸.

Кроме того, рационом дополнительного питания обеспечиваются:

♦ военнослужащие в случаях: выполнения внутренними войсками задач за пределами пунктов их постоянной дислокации; ликвидации последствий стихийных бедствий, а также при других чрезвычай-

ных ситуациях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

♦ военнослужащие и сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, участвующие в контртеррористических операциях и обеспечивающие правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, на которых распространяется действие постановления Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. № 65 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»⁹.

Действующее законодательство предусматривает специальные ведомственные знаки отличия за исполнение служебных обязанностей в особых условиях.

Сотрудник ОВД за исполнение служебных обязанностей в особых условиях может быть награжден ведомственным знаком отличия МВД России, **медалью МВД России «За заслуги в службе в особых условиях»**.

Медалью МВД России «За заслуги в службе в особых условиях» награждаются сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие внутренних войск МВД России, федеральные государственные гражданские служащие, работники системы МВД России за

⁴ Приказ МВД России от 21 августа 2012 г. № 807 «О дополнительном отпуске сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение служебных обязанностей в особых условиях».

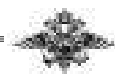
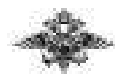
⁵ Пункт 14 Приказа МВД России от 19 октября 2012 г. № 961 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Порядка привлечения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации к выполнению служебных обязанностей сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, а также в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, предоставления сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации дополнительных дней отдыха».

⁶ Приказ МВД РФ от 10 января 2012 г. № 5 «О медико-психологической реабилитации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

⁷ Приказом МВД России от 25 июля 2011 г. № 875 (ред. от 11 июня 2013 г.) «О медико-психологической реабилитации военнослужащих внутренних войск МВД России».

⁸ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 946 (ред. от 8 октября 2012 г.) «О продовольственном обеспечении военнослужащих и некоторых других категорий лиц, а также об обеспечении кормами (продуктами) штатных животных воинских частей и организаций в мирное время».

⁹ Приказ МВД России от 18 декабря 2012 г. № 1111 «О некоторых вопросах продовольственного обеспечения военнослужащих внутренних войск МВД России и некоторых других категорий лиц, а также обеспечения кормами (продуктами) и подстилочными материалами штатных животных воинских частей в мирное время».



проявленные смелость и самоотверженность при выполнении задач в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций.

Нагрудным знаком МВД России «За отличие в службе в особых условиях» награждаются сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащие внутренних войск МВД России, федеральные государственные гражданские служащие, работники системы МВД России за высокие показатели в службе и усердие при выполнении задач в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций.

Навечно в списки органов внутренних дел и воинских частей внутренних войск МВД России зачисляются (перезачисляются) погибшие во время боевых действий и при исполнении служебных обязанностей (обязанностей военной службы), умершие от ран, контузий, увечий или заболеваний, полученных при выполнении служебных, боевых задач, в результате действий по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных или иных противоправных посягательств либо при ликвидации чрезвычайных ситуаций, сотрудники и военнослужащие, удостоенные звания Героя Российской Федерации или награжденные за проявленное мужество и отвагу орденами Российской Федерации¹⁰.

Дополнительные социальные гарантии и компенсации предоставляются военнослужащим и сотрудникам ОВД, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающих правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации согласно Постановлению Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. № 65¹¹.

Следует признать, что в действующем законодательстве гарантии сотрудникам ОВД, выполняющим служебные обязанности в особых условиях, закреплены разрозненно, в различных нормативных правовых актах. Отсутствует систематизация таких норм в

одном нормативном правовом акте (или разделе акта). Кроме того, действующее законодательство содержит различные подходы к определению, что следует понимать под особыми условиями службы. В ст. 35 ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» под особыми условиями понимается действия военного положения или чрезвычайного положения, период проведения контртеррористической операции, условия вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций. В то время, как в Постановлении Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 1021 «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» под особыми условиями службы понимается, например, служба на должностях летного состава в авиационных подразделениях органов внутренних дел; служба в подразделениях МВД России на комплексе Байконур; служба на объектах хранения (уничтожения) химического оружия; служба в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации; служба в подразделениях: участковых уполномоченных полиции; по делам несовершеннолетних и др.¹².

Отсутствие единого подхода к определению особых условий службы в органах внутренних дел в действующем законодательстве создает предпосылки для разночтений в правоприменительной практике. В целях совершенствования действующего законодательства представляется целесообразным выработать единый подход к определению особых условий, а установленные гарантии систематизировать, представить в едином нормативном правовом акте.

¹⁰ Приказ МВД РФ от 31 марта 2004 г. № 210 (ред. от 15 ноября 2005 г.) «Об утверждении Инструкции о порядке зачисления (перезачисления) навечно в списки органов внутренних дел и воинских частей внутренних войск МВД России».

¹¹ Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2004 г. № 65 (ред. от 8 декабря 2010 г., с изм. от 23 декабря 2013 г.) «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации».

¹² Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 1021 «О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации».

ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СФЕРЕ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

ВЯЧЕСЛАВ СЕРГЕЕВИЧ ЩЕРБАЧЕНЯ,

*соискатель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс*

E-mail: mosu-ariadovd@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, профессор Бочаров С.Н.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основные проблемы, возникающие при доказывании по делам об административных правонарушениях в сфере топливно-энергетического комплекса. Раскрывается сущность доказывания по делам об административных правонарушениях в сфере топливно-энергетического комплекса. Определены источники доказательств по делам об административных правонарушениях в топливно-энергетической сфере, а также их пределы. Приведены примеры зарубежной практики.

Ключевые слова: доказывание, источники доказывания, предмет доказывания, пределы доказывания, производство по делам об административных правонарушениях в сфере топливно-энергетического комплекса, административные правонарушения.

Annotation. The article considered main problems in proving cases on administrative violations in the field of fuel and energy complex. The essence of proof in cases of administrative offenses in the sphere of fuel and energy complex. The sources of evidence in the case of an administrative offense in the energy sector, as well as their limits. The examples of foreign practice.

Keywords: evidence, sources of evidence, the subject of proof, beyond proof, proceedings on administrative violations in the field of fuel and energy complex, administrative offenses.

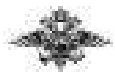
Производство по делам об административных правонарушениях является разновидностью процессуальной деятельности юрисдикционного характера, в чем едины многие административисты¹. Задачей производства по делам об административных правонарушениях является установление наличия фактических оснований для привлечения обвиняемого в правонарушении лица к административной ответственности. Поэтому ст. 26.1 КоАП РФ определен перечень обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении. По нашему мнению, указанные в Кодексе обстоятельства, устанавливаемые для конкретного правонарушения, и составляют предмет доказывания по делу.

В юридической литературе² предмет доказывания по делу об административном правонарушении определяется как совокупность фактических обстоятельств дела, установление которых необходимо для правильного его разрешения, что, по существу, тождественно перечисленным в ст. 26.1 КоАП РФ обстоятельствам.

В деле об административном правонарушении в топливно-энергетической сфере, в первую очередь, должно быть установлено, имел ли место сам факт правонарушения, т.е. наличие события административного правонарушения, под которым понимается предусмотренное КоАП РФ противоправное деяние и наступившие последствия (для материальных составов). В связи с этим лицо, осуществляющее производство по делам об административных правонарушениях, должно установить, имели ли место те или иные действия, бездействие, их последствия и другие обстоятельства, которые охватываются объективной стороной административного правонарушения (имели ли место нарушение требований по охране недр, нерацио-

¹ Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2010. С. 222; Административная ответственность / Под ред. Н.М. Кониной. М., 2009. С. 142.

² Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. М., 2007. С. 279; Калинина Л.А. Административная ответственность: Учеб. пособие / Отв. ред. Л.Л. Попов. М., 2009. С. 145.



нальное использование недр, самовольное подключение к нефтепроводам и другие деяния). Объем фактов, связанных с событием административного правонарушения, может варьироваться в ходе производства по делу. Подлежит установлению время, место и способ совершения правонарушения, что вполне закономерно, так как административно-деликтное законодательство, как и другое, имеет сферу действия, очерченную временем и пространством. Способ совершения деликта предусматривает такие характеристики, как последовательность действий, их содержание и пр.

В административных правонарушениях, совершаемых в топливно-энергетической сфере, связанных с причинением материального ущерба, должны быть установлены их характер и размеры. Помимо характера и размера ущерба выясняется, имело ли место действие, причинившее ущерб, имеется ли причинная связь между данным действием и нанесением ущерба, совершило ли это действие лицо и предвидело ли оно или должно (могло) было предвидеть последствия своих действий. На стадии возбуждения дела уполномоченному лицу следует обеспечить дело документами, подтверждающими наличие и размер нанесенного ущерба, которые будут способствовать разрешению дела на стадии его рассмотрения.

Установление обстоятельств административного правонарушения в топливно-энергетической сфере должно сопровождаться доказательствами по делу, которыми согласно ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Наличие фразы «любые фактические данные» в свое время вызвало научную дискуссию, которая продолжалась несколько десятилетий и фактически так и не была закончена. Ее содержание сводилось к пониманию и толкованию указанного словосочетания. Нет сомнений, что научный спор, в результате которого сформировались подходы о едином и двойственном понимании доказательств, оказал положительное влияние на развитие уголовно-процессуальной науки. Но он не имел прямого значения для правоприменения³. Отметим, что такая же формулировка ранее содержалась в УПК РСФСР, однако с принятием УПК РФ она

была заменена на «любые сведения». Изменив формулировку понятия доказательств в уголовном судопроизводстве, законодатель не только сделал беспочвенной указанную полемику, но и сформулировал определение, которое более функционально и более доступно для правоприменения.

В целях единообразного понимания юридического термина, который должен иметь одинаковое значение в различных отраслях права, считаем возможным внести соответствующие коррективы в ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ.

Источниками доказательств по делу об административном правонарушении в топливно-энергетической сфере могут быть объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей (ст. 26.3 КоАП РФ), экспертиза (ст. 26.4 КоАП РФ), взятие проб и образцов (ст. 26.5 КоАП РФ), вещественные доказательства (ст. 26.6 КоАП РФ), документы (ст. 26.7 КоАП РФ), показания специальных технических средств (ст. 26.8 КоАП РФ). Некоторые ученые относят также к источникам доказательств протокол об административном правонарушении и иные протоколы, предусмотренные КоАП РФ⁴. Все данные, полученные при помощи вышеперечисленных действий, должны быть надлежащим образом зафиксированы в порядке, предусмотренном для этого законом. Если же последний нарушен, то не допускается использование в доказывании соответствующих фактических данных.

В соответствии с п. 7 ст. 26.1 КоАП РФ, в том числе, подлежат доказыванию причины и условия совершения административного правонарушения. В юридической науке уже устоялось мнение о том, что причины совершения преступления носят глобальный социальный характер и не могут быть устранены при производстве по конкретному делу об административном правонарушении, в то время, как условия совершения административного правонарушения вполне выявляемы и должны устраняться.

Формально не входят в предмет доказывания по делам об административных правонарушениях в топливно-энергетической сфере, в отличие от предмета

³ Марфицин П.Г., Мартынов А.В. Доказательства и доказывание в уголовном процессе и производстве по делам об административных правонарушениях: сравнительно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2012. № 5. С. 23—27.

⁴ Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 679.



доказывания в уголовном процессе, обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого (п. 3 ч. 1 ст. 73 УПК РФ), обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со ст. 104.1 УК РФ, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации) (п. 8 ч. 1 ст. 73 УПК РФ).

Вместе с тем, КоАП РФ предусматривает обязанность судьи, органа, должностного лица при назначении наказания устанавливать обстоятельства, характеризующие личность виновного, его имущественное положение (ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ), устанавливать имущество, подлежащее конфискации, и ограничения, установленные законом (ч. 1—3 ст. 3.7 КоАП РФ).

КоАП РФ обязывает судью, орган, должностное лицо устанавливать иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела (п. 7 ст. 26.1 КоАП РФ). Это обусловлено спецификой производства по делам об административных правонарушениях, связанной с возможностью объективного вменения вины в совершении административного правонарушения. Еще одним обстоятельством расширительного толкования предмета доказывания по делам об административных правонарушениях может быть необходимость установления промежуточных фактов. Так, Т.В. Казина отмечает, что «в производстве по делам об административных правонарушениях правоприменителю необходимо установить не только истину по делу, но и конкретное фактическое обстоятельство (промежуточный факт) как достоверительные моменты. Например, должностным лицом органа административной юрисдикции при составлении протокола об административном правонарушении была допущена описка в графе «фамилия лица, привлекаемого к административной ответственности». В ранее сложившейся практике производство по делу прекращалось, поскольку сведения о субъекте правонарушения, указанные по тексту протокола, не совпадают с субъектом, явившимся в суд. В настоящее время при выявлении подобного расхождения суд выносит определение об установлении фактических данных, в котором приводит обоснование, почему субъект правонарушения, указанный по тексту протокола, и субъект,

явившийся в суд, — одно и то же лицо. В приведенном случае устанавливается промежуточный факт — сведения о субъекте правонарушения⁵.

Подобная практика существует и в зарубежных странах. Например, согласно общим положениям об административном производстве Германии административный орган по собственной инициативе исследует обстоятельства дела. Он устанавливает способ и объем доказывания; он не связан объяснениями и ходатайствами участников производства о допустимости доказательств⁶.

К иным обстоятельствам, необходимым для правильного разрешения дела, в юридической литературе предлагают относить:

♦ условия совершения административного правонарушения, определяющие, например, сколько административных правонарушений совершило лицо, не истекли ли сроки давности привлечения к административной ответственности, нужно ли направлять представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения⁷;

♦ социальные и правовые предпосылки: общественный статус нарушителя, его имущественное положение, отношение к трудовой или творческой (созидательной) деятельности; субъективные обстоятельства, отражающие индивидуальную психологическую мотивацию действия нарушителя; вступление в силу федеральных законов, изменяющих административно-правовой статус субъекта⁸.

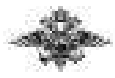
Перед лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, всегда стоит дилемма собирать доказательственную базу дальше или ограничиться имеющимися на данный момент доказательствами. Указанную дилемму помогает разрешить необходимая и достаточная совокупность доказательств, которая, будучи собранной по делу, обеспечивает правильное его разрешение путем установления всей совокупности обстоятельств, подлежа-

⁵ Казина Т.В. Понятие и содержание доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях // *Налогология*. 2011. № 10.

⁶ Административно-процессуальное право Германии. Закон об административном производстве. Закон об административно-судебном процессе. Законодательство об исполнении административных решений: Пер. с нем. / Сост. и авт. введ. В. Бергман. М., 2007. С. 26.

⁷ Гув А.Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // *Гарант*.

⁸ Агапов А.Б. Указ. соч. С. 279, 280.



щих доказыванию. В юридической литературе это называется пределом доказывания.

Как нам представляется, чрезмерно широкие пределы доказывания приводят к затягиванию как административного расследования, так и самого процесса рассмотрения дела. Кроме того, имеется опасность выйти за установленные КоАП РФ сроки привлечения к административной ответственности. Слишком широкие пределы доказывания могут поставить под угрозу справедливость вынесенного решения по делу, затрудняя проверку обоснованности выводов юрисдикционного органа.

Как правильно отмечал Ф.П. Васильев, «пределы доказывания предполагают определение по конкретному делу его границ таким образом, чтобы собранная совокупность доказательств с качественной стороны способствовала установлению каждого элемента предмета доказывания»⁹.

Юридическая наука считает, что пределы доказывания зависят, прежде всего, от предмета доказывания. Еще в 1972 г. отмечалась взаимосвязь и взаимозависимость между предметом и пределами доказывания — первое выражает цель, второе — средство ее достижения¹⁰. Именно на этой основе решается по каждому делу вопрос: «какие фактические данные относятся к делу и должны быть собраны, проверены, оценены и, следовательно, какие процессуальные действия и каким образом должны быть проведены»¹¹.

Как нам представляется, в пределы доказывания необходимо включать только допустимые доказательства, даже в тех случаях, когда закон позволяет собирать любые фактические данные. Основными задачами при доказывании являются: полное, всестороннее и объективное выяснение обстоятельств дела для обеспечения разрешения его в соответствии с законом; выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

В КоАП РФ в связи с этим примечательным является то, что из всех категорий дел об административных правонарушениях законодатель выделяет ряд деяний, в том числе и в топливно-энергетической сфере, при производстве по фактам которых требуется полномасштабная, а не упрощенная процедура доказывания виновности правонарушителя за счет использования широкого спектра процессуальных действий, в том числе и такого, как экспертиза.

Отсутствие норм, регламентирующих процесс доказывания по делам об административных правона-

рушениях, породило несколько теоретических точек зрения по данному вопросу. Так, по мнению Б.В. Россинского, доказывание — это процесс установления объективной истины по делу, содержанием которого являются собирание, исследование, оценка и использование доказательств. Доказывание по делу об административном правонарушении осуществляют судья, орган, должностное лицо. С одной стороны, доказывание служит установлению имевших место фактов, обстоятельств, их сущности, оценке значения для установления истины по делу, с другой, — фиксации в определенных законом порядке и формах полученных результатов для придания им статуса доказательства¹². С точки зрения представителей воронежской школы административного права, доказывание — это урегулированный нормами административно-процессуального права порядок установления объективной истины по делу, заключающийся в: а) исследовании представлений участников (сторон) по делу об административном правонарушении о фактах, имеющих значение по делу; б) документальном оформлении полученных достоверных знаний и фактов, обеспечивающих ясность, всестороннее исследование обстоятельств дела и вынесение обоснованного и законного решения по делу. Доказывание по делу об административном правонарушении осуществляется судом (судьей), органом или должностным лицом, в производстве которого находится данное дело¹³.

Подводя итог, отметим, что при регламентации производства по делу об административном правонарушении необходимо определить:

а) статус информации, на основе которой лицо, рассматривающееся в качестве правонарушителя, может быть обвинено в причастности к совершению правонарушения как к событию, отличающемуся такими параметрами, как время, место, способ, виновность объекта досудебного производства и др.;

б) порядок собирания, проверки и оценки вышеуказанных сведений с целью установления обстоятельств, обуславливающих привлечение объекта досудебного производства к определенному виду правовой ответственности либо освобождение от нее.

⁹ Васильев Ф.П. Указ. соч. С. 83.

¹⁰ Уголовный процесс / Под ред. Н.С. Алексеева, В.З. Лукашевича, П.С. Элькинд. М., 1972. С. 153.

¹¹ Васильев Ф.П. Указ. соч. С. 84.

¹² Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 207, 208.

¹³ Общее административное право. С. 678.

Литература

1. *Агапов А.Б.* Административная ответственность: Учебник. М., 2007.
 2. Административно-процессуальное право Германии. Закон об административном производстве. Закон об административно-судебном процессе. Законодательство об исполнении административных решений: Пер. с нем. / Сост. и авт. введ. В. Бергман. М., 2007.
 3. Административная ответственность / Под ред. Н.М. Кони́на. М., 2009.
 4. *Гуев А.Н.* Комментарий к КоАП РФ // Гарант.
 5. *Казина Т.В.* Понятие и содержание доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях // *Налоги.* 2011. № 10.
 6. *Калинина Л.А.* Административная ответственность: Учеб. пособие / Отв. ред. Л.Л. Попов. М., 2009.
 7. *Марфицин П.Г., Мартынов А.В.* Доказательства и доказывание в уголовном процессе и производстве по делам об административных правонарушениях: сравнительно-правовой анализ // *Административное право и процесс.* 2012. № 5.
 8. *Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В.* Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2010.
 9. *Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова.* Воронеж, 2007.
 10. *Россинский Б.В.* Административная ответственность: Курс лекций; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
 11. *Уголовный процесс / Под ред. Н.С. Алексева, В.З. Лукашевича, П.С. Элькинд.* М., 1972.
6. *Kalinina L.A.* Administrative responsibility: Proc. posobie / Edit. by L.L. Popov. M., 2009.
 7. *Marysin P.G., Martynov A.V.* Evidence and proof in criminal proceedings and proceedings on cases of administrative offences: a comparative legal analysis // *Administrative law and process.* 2012. № 5.
 8. *Migachev Y.I., Popov L.L., Tikhomirov S.V.* Administrative law of the Russian Federation: Textbook / Ed. by L.L. Popova. M., 2010.
 9. *General administrative law: the Textbook / Under the editorship of Yu.N. Starilova.* Voronezh, 2007.
 10. *Rossinsky B. V.* Administrative responsibility: lectures; 2nd ed., rev. and add., M., 2009.
 11. *Criminal proceedings / Edit. of N.S. Alekseeva, V.Z. Lukashevicha, P.S. Elkind.* M., 1972.

Reference

1. *Agapov A.B.* Administrative responsibility: a Textbook. M., 2007.
2. The administrative procedural law of Germany. The law on administrative proceedings. The law on the administrative-judicial process. The law on the execution of administrative decisions: trans. with it / Comp. and aut. introduction. V. Bergman. M., 2007.
3. Administrative responsibility / ed. by N.M. Konin. M., 2009.
4. *Guev A.N.* Commentary to the Russian Federation Code of administrative offences // *Garant.*
5. *Kazina T. V.* The concept and content of proof in proceedings before courts concerning administrative offenses Taxes. 2011. № 10.

А.М. Осавелюк. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА.



Рассматриваются темы Общей и Особенной частей учебного курса «Конституционное (государственное) право зарубежных стран». В Общей части рассматриваются важнейшие понятия и институты конституционного права, в Особенной — основы конституционного права стран Европы, Азии и Америки, представляющие наиболее распространенные конституционно-правовые системы современности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, может быть полезна для студентов, обучающихся по социально-гуманитарным специальностям.

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ НАЗНАЧЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ ПРАВА УПРАВЛЕНИЯ АВТОМОТОТРАНСПОРТНЫМИ СРЕДСТВАМИ

АЛЕКСАНДР ЮРЬЕВИЧ ЯКИМОВ,

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

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Рецензент: доктор юридических наук, профессор Зырянов С.М.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются проблемы законодательного закрепления отношений, возникающих при назначении и исполнении административного наказания в виде лишения права управления автотранспортными средствами.

Ключевые слова: административное наказание, специальное право, автотранспортное средство, государственная власть, физическое лицо.

Annotation. The article reveals the problems of legislative relations for the appointment and performance of administrative punishment in the form of deprivation of the right to drive a motor vehicle means.

Keywords: administrative punishment, the special law, motor vehicle, public authority, natural person.

Перечень административных наказаний, содержащийся в ст. 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), включает десять видов, одним из которых является лишение специального права, предоставленного физическому лицу (п. 5 ч. 1).

Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ (ч. 1 ст. 3.8 КоАП РФ).

Кроме того, Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 49-ФЗ указанная норма была дополнена положением о том, что данная мера юридической ответственности устанавливается за уклонение от исполнения иного административного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом.

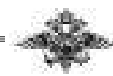
Лишение специального права отличается от других видов наказаний тем, что само представляет собой

совокупность различных мер административной ответственности (оно включает, например, лишение права управления разнообразными видами транспорта, лишение права осуществления охоты и т.д.).

Поэтому назначение и исполнение административного наказания в виде лишения специального права регулируется не только положениями, носящими общий характер, но и положениями, отражающими специфику содержания конкретной разновидности указанной меры ответственности.

Так, согласно ч. 2 ст. 3.8 КоАП РФ срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет, причем решения о назначении такого вида наказания принимаются исключительно судьями (ч. 1 ст. 3.8).

Что касается специальных положений, то каждая разновидность лишения специального права имеет определенные отличия, обуславливающие специфические особенности нормативной правовой основы применения соответствующего наказания.



В настоящей работе предметом рассмотрения является наказание в виде лишения права управления автомобилем транспортными средствами, под которыми понимаются транспортные средства, упомянутые в примечании к ст. 12.1 КоАП РФ (далее — транспортные средства).

Данное административное наказание отличается не только наибольшей частотой применения в силу массового характера административных нарушений в области дорожного движения, но и целым рядом особенностей назначения и исполнения, которые будут проанализированы далее.

1. В ч. 3¹ ст. 4.1 КоАП РФ предусматривается, что в определенных случаях при назначении наказания лишение права управления транспортными средствами (а равно административный арест) подлежит замене штрафом в размере 5 тыс. руб.

Речь идет о случаях, когда одновременно имеют место следующие обстоятельства: 1) правонарушение в области дорожного движения выявлено и зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки (ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ); 2) в применяемой статье или части статьи гл. 12 КоАП РФ КоАП РФ за совершение такого деликта установлено наказание в виде лишения права управления транспортными средствами (или административного ареста), а наказание в виде штрафа отсутствует.

Отметим, что замена лишения права управления (и административного ареста) штрафом была введена несколько лет тому назад Федеральным законом от 23 июля 2010 г. № 175-ФЗ в силу того, что в противном случае некоторые грубые нарушения Правил дорожного движения, выявленные с помощью соответствующих специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме, фактически могли остаться безнаказанными.

Определенное недоумение вызывает то, что примерно через полтора года был принят Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 252-ФЗ, предусматривший специальные нормы, фактически содержащие аналогичное положение применительно к двум частным случаям.

Имеется в виду повторное нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги или обгона, квалифицируемое по ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ, и повторное несоблюдение тре-

бований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, квалифицируемое по ч. 3¹ ст. 12.16 КоАП РФ.

Указанные правонарушения влекут лишение права управления транспортными средствами (на срок один год), а в случае их фиксации соответствующими специальными техническими средствами — наложение штрафа в размере 5 тыс. руб.

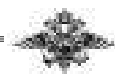
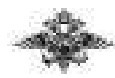
На наш взгляд, введение подобных специальных норм было бы оправдано только при условии усиления ответственности за совершение этих деликтов путем установления большего размера административного штрафа.

2. Применительно к назначению лишения права управления транспортными средствами в ч. 3 ст. 3.8 КоАП РФ содержится следующее исключение: данное наказание не назначается лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью.

Однако, здесь же установлены и исключения из этого правила в виде перечня составов административных правонарушений, совершение которых влечет привлечение к ответственности на общих основаниях, причем данный перечень имеет тенденцию к расширению.

Так, в первоначальной редакции указанного перечня речь шла об управлении транспортным средством в состоянии опьянения, уклонении от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставлении указанным лицом, в нарушение установленных правил, места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся (Федеральным законом от 24 июля 2010 г. № 210-ФЗ эта норма фактически была конкретизирована путем перечисления соответствующих частей статей Особенной части КоАП РФ: ч. 1 и 3 ст. 12.8, ст. 12.26, ч. 2 ст. 12.27).

Затем Федеральными законами от 10 июля 2012 г. № 116-ФЗ и от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ упомянутый перечень был дополнен, в результате чего в настоящее время в него включены следующие составы правонарушений в области дорожного движения: все деяния, связанные с управлением транспортным средством в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ), повторное совершение грубого нарушения правил движения через железнодорожные пути (ч. 3 ст. 12.10 КоАП РФ), повторное совершение грубого нарушения правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги или обгона (ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ), по-



второе совершение нарушения в виде движения во встречном направлении по дороге с односторонним движением (ч. 3¹ ст. 12.16 КоАП РФ), нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24 КоАП РФ), невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26 КоАП РФ), невыполнение соответствующих обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием (ч. 2 и 3 ст. 12.27).

Критический анализ данного перечня позволяет сделать вывод о том, что он имеет некоторые недостатки. С одной стороны, его нельзя считать полным, поскольку в нем отсутствует, например, такой состав, как повторное совершение нарушения в виде превышения установленной скорости движения транспортного средства на следующую величину: более 60, но не более 80 км/час; более 80 км/час (ч. 7 ст. 12.9 КоАП РФ).

С другой стороны, в этот перечень включены два состава правонарушений, в санкциях которых лишение права управления транспортными средствами вообще отсутствует (ч. 3 ст. 12.8 и ч. 2 ст. 12.26 КоАП РФ).

Необходимо учесть, что Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ, вступающим в силу с 15 июля 2015 г., указанные составы исключаются из рассматриваемого перечня, как и состав правонарушения, содержащийся в ч. 4 ст. 12.8 КоАП РФ, на что далее будет специально обращено внимание.

С нашей точки зрения, тенденция к расширению этого перечня заслуживает всяческой поддержки, поскольку наличие инвалидности не должно служить своеобразной «защитой» от такого наказания, как лишение права управления, предусмотренное за грубое или систематическое нарушение установленных правил.

Что касается содержания ч. 3 ст. 12.8 и ч. 2 ст. 12.26 КоАП РФ, то вопрос о целесообразности исправления сложившейся ситуации путем установления за данные нарушения (а равно и за некоторые другие деяния) санкции в виде лишения права управления транспортными средствами будет рассмотрен при анализе еще одной особенности назначения этого наказания.

3. По общему правилу лишение специального права может устанавливаться и применяться только в

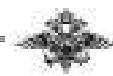
качестве основного административного наказания (ч. 1 ст. 3.3 КоАП РФ). В то же время, согласно Федеральному закону от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ лишение права управления транспортным средством применяется в качестве дополнительного административного наказания за совершение ряда деликтов в области дорожного движения (ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ).

Имеются в виду следующие составы правонарушений: управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения, повторное совершение указанных нарушений (соответственно ч. 1, 2 и 4 ст. 12.8 КоАП РФ); невыполнение водителем транспортного средства законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ); невыполнение требования правил дорожного движения о запрещении водителю употреблять алкогольные напитки, наркотические или психотропные вещества после дорожно-транспортного происшествия, к которому он причастен, либо после того, как транспортное средство было остановлено по требованию сотрудника полиции, до проведения уполномоченным должностным лицом освидетельствования в целях установления состояния опьянения или до принятия тем же лицом решения об освобождении от проведения такого освидетельствования (ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ).

Следует иметь в виду, что с 15 июля 2015 г. ч. 4 ст. 12.8 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за повторное совершение нарушения в виде управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, или передачи управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения, признается утратившей силу.

Дело в том, что тем же Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ в Уголовный кодекс Российской Федерации вводится ст. 264¹, устанавливающая ответственность за управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние или за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Однако, в результате получилось, что одновременно из КоАП РФ исключается повышенная адми-



нистративная ответственность за повторное совершение нарушений, связанных с управлением транспортным средством в состоянии опьянения, которыми или одним из которых является передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ).

По нашему убеждению, необходимо оперативно устранить такое неожиданное последствие принятых законодательных решений, направленных на ужесточение борьбы с пьянством за рулем во всех его видах, внося соответствующие изменения в содержание ст. 12.8 КоАП РФ.

Совершение всех административных деликтов, предусмотренных в ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ, влечет наложение штрафа с лишением права управления транспортными средствами. Очевидно, что сочетание данных видов наказаний отражает повышенную общественную опасность таких нарушений.

Упомянутым Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ одновременно была повышена административная ответственность путем значительного увеличения размера штрафа (до 30 тыс. руб.) за совершение некоторых нарушений, влекущих применение наиболее сурового наказания — административного ареста.

Речь идет о следующих деликтах: управление транспортным средством водителем, лишенным права управления (санкция — штраф либо административный арест на срок до 15 суток, либо обязательные работы на срок от 100 до 200 часов, также введенные упомянутым Федеральным законом); управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения и не имеющим либо лишенным права управления (санкция — административный арест на срок от 10 до 15 суток или наложение штрафа на лиц, в отношении которых в соответствии с КоАП РФ не может применяться административный арест); невыполнение водителем, не имеющим либо лишенным права управления, законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (санкция аналогична установленной за указанное выше управление в состоянии опьянения) (соответственно ч. 2 ст. 12.7, ч. 3 ст. 12.8, ч. 2 ст. 12.26 КоАП РФ).

По нашему убеждению, принципиально важное значение имеет тот факт, что во всех перечисленных составах правонарушений к субъектам администра-

тивной ответственности относится водитель, лишенный права управления, причем санкция в виде лишения права управления транспортными средствами отсутствует.

Это вызывает недоумение по двум причинам: 1) фактически речь идет о неоднократном (повторном или систематическом) совершении грубейших нарушений в области дорожного движения, поскольку ранее соответствующий водитель уже был лишен права управления; 2) в ч. 3 ст. 32.7 КоАП РФ имеется важное положение, предусматривающее назначение лишения специального права лицу, ранее уже подвергнутому данному виду наказания.

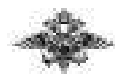
Следует признаться, что указанная норма, имеющая отношение ко всем разновидностям лишения специального права, была включена в проект КоАП РФ по инициативе автора настоящей публикации. Она содержит следующее правило исчисления срока лишения специального права: течение срока лишения такого права в случае назначения лицу, лишенному его, административного наказания в виде лишения того же права начинается со дня, следующего за днем окончания срока наказания, примененного ранее.

С учетом сказанного представляется необходимым использовать лишение права управления транспортными средствами в качестве дополнительного административного наказания в отношении водителей, лишенных права управления, установив такое наказание за совершение ими нарушений, предусмотренных в ч. 2 ст. 12.7, ч. 3 ст. 12.8 и ч. 2 ст. 12.26 КоАП РФ, и одновременно расширив перечень, имеющийся в ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ, путем включения в него соответствующих составов правонарушений в области дорожного движения.

4. Имеется отличие и в осуществлении исполнения наказания в виде лишения права управления транспортными средствами, которое имеет прямое отношение к завершению исполнительного производства.

По общему правилу окончание этого производства применительно к лишению специального права осуществляется следующим образом: по истечении срока лишения специального права лицу, подвергнутому данному виду административного наказания, возвращаются изъятые у него документы, свидетельствующие о наличии соответствующего права (ч. 4 ст. 32.6 КоАП РФ).

Лишь относительно недавно неоднократно упомянутым Федеральным законом от 23 июля 2013 г.



№ 196-ФЗ в ч. 4 ст. 32.6 КоАП РФ была включена оговорка о том, что это не касается случаев, предусмотренных в ч. 4¹ указанной статьи.

Речь идет о двух исключениях из общего правила. Первое исключение заключается в следующем: при совершении правонарушений в области дорожного движения (гл. 12 Особенной части КоАП РФ) водительское удостоверение, изъятое у наказанного таким образом водителя, возвращается после проверки знания им правил дорожного движения.

Второе исключение дополнительно касается совершения нарушений, связанных с управлением транспортным средством в состоянии опьянения (ч. 1 и 4 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ), о которых неоднократно упоминалось в настоящей работе.

В соответствии с ч. 4¹ ст. 32.6 КоАП РФ в этих случаях для возврата водительского удостоверения требуется также медицинское освидетельствование водителя на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством.

Федеральным законом от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ перечень исключений, содержащихся в ч. 4¹ ст. 32.6 КоАП РФ, был дополнен положением о том, что для возврата водительского удостоверения водителю необходимо уплатить в установленном порядке наложенные на него штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения.

Конкретизация юридических действий, связанных с возвратом водительских удостоверений, содержится в специальных Правилах возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами (далее — Правила), утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2014 г. № 1191.

В п. 3 Правил предусмотрено, что проверка знания водителем правил дорожного движения проводится путем сдачи теоретического экзамена на предоставление специального права на управление транспортными средствами в соответствии с Правилами проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утвержденными постановлением Правительства РФ от 24 октября 2014 г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами».

В п. 4 Правил определено, что данная проверка проводится по истечении не менее половины срока лишения права управления транспортными сред-

ствами, назначенного водителю, совершившему соответствующее административное правонарушение. При этом лицо, не прошедшее такую проверку (не сдавшее соответствующий экзамен), может пройти ее повторно не ранее чем через семь дней со дня проведения предыдущей проверки.

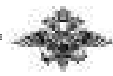
В соответствии с п. 7 Правил в установленных законом случаях лица, лишённые права на управление, обязаны представить медицинское заключение о наличии (об отсутствии) медицинских противопоказаний, медицинских показаний или медицинских ограничений к управлению транспортными средствами, выданное после прекращения действия права на управление.

Согласно п. 8 Правил возврат водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление в связи с выявлением в результате обязательного медицинского освидетельствования медицинских противопоказаний или ранее не выявлявшихся медицинских ограничений к управлению транспортными средствами в зависимости от их категорий, назначения и конструктивных характеристик производится при наличии соответствующего медицинского заключения.

Если попытаться дать общую оценку рассмотренных ограничений, связанных с возвратом водительских удостоверений, то в отношении проверки знания правил дорожного движения и проведения медицинского освидетельствования появление указанных законодательных новелл, обусловленных тем, что транспортные средства относятся к источникам повышенной опасности, заслуживает лишь одобрения.

В отношении уплаты штрафов, наложенных за совершение правонарушений, квалифицируемых по статьям гл. 12 КоАП РФ, позиция может быть не столь однозначной. С одной стороны, аналогичный юридический механизм воздействия на нарушителей отсутствует применительно ко всем иным разновидностям лишения специального права. С другой стороны, массовость совершения таких административных деликтов предполагает целесообразность поиска неординарных подходов к реализации принципа неотвратимости наказания.

В этой связи уместно вспомнить о том, что в ст. 244 КоАП РСФСР содержалась норма, предусматривавшая изъятие водительского удостоверения при совершении правонарушения, за которое могло быть наложено взыскание в виде штрафа или



лишения права управления, и возвращение такого удостоверения только после уплаты штрафа.

Кстати говоря, в первоначальной редакции ч. 3 ст. 27.10 КоАП РФ было положение о том, что при совершении административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством, у водителя изымается до вынесения постановления по делу водительское удостоверение и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством до вступления в законную силу постановления по делу.

Впоследствии Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ в приведенную норму были внесены изменения, касающиеся уточнения сроков действия временных разрешений, а относительно недавно с учетом объективных проблем организационного характера, возникающих при осуществлении контроля за соблюдением указанных сроков, ч. 3 ст. 27.10 КоАП РФ утратила силу в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ.

Однако, при этом следует иметь в виду, что в ст. 32.7 КоАП РФ имеется юридический механизм воздействия на водителей, уклоняющихся от исполнения наказания в виде лишения права управления транспортными средствами.

В первоначальной редакции ч. 2 данной статьи было установлено, что в случае уклонения лица, лишенного специального права, от сдачи соответствующего удостоверения (или иных документов) срок лишения этого права прерывается. Течение данного срока продолжается со дня сдачи лицом либо изъятия у него соответствующего удостоверения (или иных документов).

Федеральным законом от 1 июля 2010 г. № 145-ФЗ приведенная норма была дополнена следующим положением: течение указанного (прерванного) срока

продолжается также со дня получения органом, исполняющим такой вид административного наказания, заявления лица об утрате упомянутых документов.

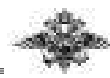
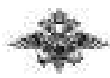
На первый взгляд, можно сделать вывод о том, что произошла определенная «либерализация» исчисления срока лишения специального права. Однако, следует учесть, что исполнение наказания в виде лишения права управления автотранспортными средствами осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (ч. 1 ст. 32.5 КоАП РФ), которыми являются сотрудники соответствующих подразделений Госавтоинспекции МВД России.

Федеральная информационная система Госавтоинспекции МВД России включает базу данных, содержащую сведения об утраченных водительских удостоверениях. Оперативное обращение сотрудников дорожно-патрульной службы и иных подразделений к этой базе данных позволяет обеспечить контроль за соблюдением лицами, лишенными права управления, установленных законом предписаний.

В заключение представляется возможным сделать два основных вывода:

1) нормативная правовая основа назначения и исполнения административного наказания в виде лишения права управления автотранспортными средствами имеет специфические особенности, обусловленные широким кругом деликтов, влекущих рассмотренное наказание, и чрезвычайной массовостью их совершения;

2) данная нормативная правовая основа имеет определенные недостатки и нуждается в совершенствовании, что позволит повысить эффективность применения рассмотренной разновидности лишения специального права (прежде всего, это касается усиления борьбы с управлением указанными транспортными средствами в состоянии опьянения).



УДК 342.7
ББК 67.400.7
К 43

ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕВГЕНИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ КИРИЧЕК,

докторант кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент
Научная специальность 12.00.02 — конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право;
12.00.11 — судебная деятельность; прокурорская деятельность;
правозащитная и правоохранительная деятельность

E-mail: Kirichek79@yandex.ru

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор **Гончаров И.В.**

Рецензент: доктор юридических наук, профессор **Черногор Н.Н.**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются принципы деятельности современной российской полиции в контексте обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Дан ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере. Учитывая продолжающееся реформирование МВД России и кардинальное изменение социальной роли органов внутренних дел в обществе, делается ряд конструктивных выводов относительно дальнейшего поступательного развития полиции в Российской Федерации.

Ключевые слова: полиция, принципы, права, свободы, человек, гражданин, обеспечение, проблемы, Российская Федерация.

Annotation. The article is devoted to a comprehensive analysis of the principles of modern Russian police in the context of ensuring the constitutional rights and freedoms of man and citizen. It presents a number of proposals on improvement of the existing legislation in this field. Given the ongoing reform of the MIA of Russia and radically changing social role of the bodies of internal Affairs in the society, made a number of constructive conclusions regarding further development of the police in the Russian Federation.

Keywords: police, principles, rights, freedoms, human, citizen, software, problems, Russian Federation.

Важной вехой отечественного полицейского законодательства Российской Федерации является ярко выраженная *система принципов организации и деятельности полиции* — основных, значимых, руководящих начал, являющихся связующим звеном между нормативными предписаниями различной отраслевой принадлежности, на которых должна строиться, в целом, работа полиции. Так, в Федеральном законе «О полиции» (гл. 2 ст. 5—11) названы следующие принципы деятельности полиции: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина (ст. 5); законность (ст. 6); беспристрастность (ст. 7); откры-

тость и публичность (ст. 8); общественное доверие и поддержка граждан (ст. 9); взаимодействие и сотрудничество (ст. 10); использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем (ст. 11)¹.

Важной особенностью данных принципов является то, что они все соответствуют конституционным предписаниям. Вместе с тем, границы реализации

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г.) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Российская газета. 2014, 24 дек.