

Краснодарский университет МВД России

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы
Международной научно-практической конференции

(28 октября 2021 г.)

Краснодар
2021

УДК 350:34
ББК 67.401
А437

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Редакционная коллегия:

И. В. Яблонский, кандидат исторических наук, доцент (председатель);
С. Г. Денисенко, кандидат юридических наук (заместитель председателя);
В. Н. Козлов (ответственный секретарь);
К. Д. Рыдченко, кандидат юридических наук, доцент;
С. Г. Баскакова

Актуальные проблемы административного права и про-
А437 цесса [Электронный ресурс] : материалы Междунар. науч.-практ.
конф. (28 окт. 2021 г.) / редкол.: И. В. Яблонский, С. Г. Денисенко,
В. Н. Козлов и др. – Электрон. дан. – Краснодар : Краснодарский
университет МВД России, 2021. – 1 электрон. опт. диск.

ISBN 978-5-9266-1736-5

В сборнике представлены материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного права и процесса», состоявшейся в Краснодарском университете МВД России 28 октября 2021 г. Исследуются вопросы административного судопроизводства, проблемы административной юрисдикции и практические задачи, возникающие в повседневной деятельности органов государственной власти.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 350:34
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1736-5

© Краснодарский университет
МВД России, 2021

Содержание

РАЗДЕЛ 1. ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ.....	6
Майоров В.И. Нормативное правовое регулирование федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения: основные новеллы.....	6
Труфанов М.Е. Полисемия в понятии и классификации методов административной деятельности участкового уполномоченного полиции.....	16
Жеребцов А.Н. Концепция административного надзора в сфере миграции в проекте федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» требует дальнейшего совершенствования....	23
Селиманова С.М. Институт примирения в административном законодательстве Республики Узбекистан.....	30
РАЗДЕЛ 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА.....	37
Занина Т.М., Федотова О.А. Некоторые особенности производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.....	37
Денисенко С.Г. Вопросы документирования и квалификации административных правонарушений в области дорожного движения.....	47
Затолокин А.А., Иванченко Е.В. Совершенствование правового регулирования применения полицией отдельных мер государственного принуждения...	54
Бондарь О.О., Макаренко А.И. Соотношение административного судопроизводства и административного процесса.....	63
Должникова Е.В. Полномочия участкового уполномоченного полиции, необходимые для осуществления производства по делам о причинении побоев.....	72

Кушхов Х.Л. Организационно-правовые вопросы совершенствования взаимодействия правоохранительных органов с религиозными объединениями.....	80
Лихолет Е.Н., Сливко Н.К. Административный штраф как возможное средство обеспечения возмещения вреда потерпевшим от административных правонарушений.....	85
Шадрина Л.В. Технические средства организации дорожного движения в системе мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения.....	91
Куреев В.В. Некоторые особенности привлечения к административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения.....	101
РАЗДЕЛ 3. МНЕНИЯ ПРАКТИКОВ	107
Назаренко Р.М. К вопросу о реализации судьями задач производства по делам об административных правонарушениях.....	107
Костенко Е.А. Соотношение понятий земельный «контроль» и «надзор».....	113
Шевченко В.М. О некоторых проблемах выявления и документирования административных правонарушений и преступлений, связанных с незаконным предпринимательством и незаконным использованием товарного знака.....	120
Раджабова А.С. Некоторые особенности формирования и развития частной охранной деятельности в Российской Федерации.....	126
РАЗДЕЛ 4. ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО	133
Анисимова Н.А. Некоторые вопросы правового регулирования административной ответственности за правонарушения на транспорте.....	133
Вислогубова О.И. К вопросу ответственности фирм сервиса шеринга электросамокатов перед участниками дорожного движения.....	139
Сейтмететова Т.С. Проблемы деятельности транспортной полиции Республики Крым по пресечению нарушений на объектах водного транспорта.....	145

Юсупов М.Ф. К вопросу об изменениях в правовом регулировании государственного контроля (надзора) в области организации дорожного движения.....	151
Панфилов А.А. Объективные признаки нарушения беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации.....	159
Франк С.Н. Целесообразность и правовое усмотрение в административном процессе.....	167
Юрченко Ю.А. Роль органов внутренних дел в решении проблем экологической безопасности.....	174
РАЗДЕЛ 5. ВОПРОСЫ ОТРАСЛЕЙ, СМЕЖНЫХ С АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРАВОМ.....	182
Яблонский И.В., Харитонов И.К. Проблема правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента...	182
Бондарь О.О. Продовольственная безопасность России: состояние, тенденции развития.....	190
Бондарь О.О., Макаренко А.И. Реализация непосредственной демократии граждан посредством участия в региональном правотворчестве.....	196
Козлов В.Н. Национальная безопасность России и Америки: сравнительный анализ.....	206
Эфрикян Р.А. Полномочия органов местного самоуправления по организации пассажирских перевозок в муниципальных образованиях.....	211
Нехай А.Ю. О референдуме как одной из форм непосредственного местного самоуправления.....	219
Шевырёв Д.Н., Цекунов С.О. Публично-правовые особенности присвоения спортивных разрядов и спортивных званий.....	228

РАЗДЕЛ 1. ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Майоров Владимир Иванович,
профессор кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор

НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ВИЖЕНИЯ: ОСНОВНЫЕ НОВЕЛЛЫ

Статья посвящена анализу основных новелл в нормативном правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции МВД России. Автором указано на появление нового вида государственного контроля (надзора), объединившего все, находившиеся в ведении Госавтоинспекции, направления деятельности по контролю (надзору) за соблюдением обязательных требований юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Определены круг подконтрольных субъектов и особенности реализации нового вида контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, выявлено наличие недочетов в установлении целевых показателей данного контроля (надзора).

Ключевые слова: реформа контроля и надзора, безопасность дорожного движения, Госавтоинспекция, новеллы, контроль (надзор), правовое регулирование.

NORMATIVE LEGAL REGULATION OF THE FEDERAL STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF ROAD SAFETY: THE MAIN NOVELTIES

The article is devoted to the analysis of the main novelties in the normative legal regulation of control and supervisory activities of the

State Automobile Inspection of the Ministry of Internal Affairs of Russia. The author pointed out the emergence of a new type of state control (supervision), combining all the directions of control over the observance of mandatory requirements of legal persons and individual entrepreneurs, which were under the jurisdiction of the State Automobile Inspection. The circle of controlled entities and peculiarities of the new type of control (supervision) in the field of road safety are defined, deficiencies in the establishment of target indicators of this control (supervision) are revealed.

Key words: reform of control and supervision, road safety, State Traffic Police, novelties, control (supervision), legal regulation.

Модернизация контрольно-надзорной деятельности на современном этапе развития является одной из приоритетных задач, стоящих перед нашим государством. В последние годы была проделана большая работа в этой области, принят ряд нормативных правовых актов и документов, определяющих ключевые направления дальнейшего развития системы контроля и надзора, в том числе новый Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон «О госконтроле»). Вступление в силу данного Закона в июле 2021 г. привело к существенным изменениям в нормативном правовом регулировании всех видов контроля и надзора.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 было утверждено Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения (далее – Положение о федеральном контроле (надзоре)). Федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения стал новым видом контрольно-надзорной деятельности, появившимся в результате проведения реформы. Данный вид контроля (надзора) объединил находившиеся в ведении Госавтоинспекции МВД России федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения; государственный контроль (надзор) за организацией и

проведением технического осмотра транспортных средств; государственный контроль (надзор) за деятельностью специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств. Следует отметить, что из состава федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения был исключен надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения (далее – надзор за участниками дорожного движения), который приобрел статус самостоятельного вида надзора, порядок осуществления которого должен быть утвержден МВД России.

Данная новелла устранила дуализм в содержании федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения (далее – БДД), ранее осуществлявшегося как в отношении юридических лиц, так и граждан. Подобная двойственность породила противоречия в нормативном правовом регулировании и правоприменительной практике органов внутренних дел, так как надзор за участниками дорожного движения и контроль (надзор) за хозяйствующими субъектами являются различными по своей правовой природе и содержанию направлениями деятельности.

В научных исследованиях рассматриваемую проблему предлагалось разрешить различными способами. Так, Ю.Ш. Никоновой было высказано предложение по расширению сферы действия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которое позволило бы «предусмотреть возможность осуществления государственного контроля (надзора) в отношении граждан, а также его особенности» [1].

Вместе с тем следует согласиться с авторами, рассматривающими надзор в отношении граждан как вид административного надзора полиции [2]. В то время как контроль (надзор) за деятельностью хозяйствующих субъектов является видом контрольно-надзорной деятельности, имеющей

собственную нормативную правовую основу, в которой ключевое место занимает Закон «О госконтроле». Ранее разделение между данными видами деятельности было проведено на уровне ведомственных регламентов МВД России. Однако законодатель все же решился разграничить их на законодательном уровне, при этом подчеркнув исключительно надзорную сущность деятельности, осуществляемой в отношении участников дорожного движения, тогда как в отношении юридических лиц осуществляется именно «государственный контроль (надзор)».

Подобный шаг опровергает распространенную точку зрения, согласно которой в законодательстве не разграничиваются понятия контроля и надзора [3]. Это справедливо в отношении контрольно-надзорной деятельности, направленной на деятельность хозяйствующих субъектов. Вместе с тем правоохранительными органами по отношению к гражданам реализуется именно надзор – например, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Таким образом, несмотря на наличие в правовой науке противоречивых представлений о сущности и соотношении контроля и надзора законодатель в отдельных случаях все же их разграничивает, точнее, выделяет надзор как особую форму деятельности органов исполнительной власти.

Рассматриваемая законодательная новелла при всей ее важности до сих пор реализована не полностью, так как не сформирована подзаконная нормативная правовая база осуществления Госавтоинспекцией федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения (далее – ФГК в области БДД) и надзора за участниками дорожного движения. На данный момент принято лишь Положение о федеральном контроле (надзоре); продолжают свое действие регламенты осуществления Госавтоинспекцией надзорных функций, утвержденные приказами МВД России от 30 марта 2015 г. № 380 (дорожный надзор), от 14 ноября 2016 г. № 727 (технический надзор). Обновление данных регламентов необходимо как для приведения их в соответствие с Положением о федеральном надзоре, так и с нормами нового Закона «О госконтроле».

Положение о федеральном контроле (надзоре) обладает некоторым сходством в содержании с ранее действовавшим в этой области Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 [4], однако между ними имеются и существенные отличия.

Во-первых, ранее в качестве подконтрольных субъектов выступали зарегистрированные в установленном порядке юридические лица и индивидуальные предприниматели:

- 1) осуществляющие эксплуатацию автомобильных дорог;
- 2) выполняющие работы и предоставляющие услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств;
- 3) осуществляющие эксплуатацию транспортных средств.

Реформирование законодательства привело расширению числа подконтрольных субъектов, которое произошло в результате включения в ФГК в области БДД прежде существовавших обособленно государственного контроля (надзора) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств и государственного контроля (надзора) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств. Осуществление данных видов контроля (надзора) также было включено в компетенцию Госавтоинспекции, однако они не предполагали проведения плановых проверок, лишь внеплановых – по законодательно закрепленным основаниям.

В этой связи следует позитивно оценить произошедшую оптимизацию контрольно-надзорных функций Госавтоинспекции и объединение в объекте ФГК в области БДД различных видов деятельности, имеющих отношение к обеспечению БДД.

Новыми категориями поднадзорных субъектов стали:

- а) специализированные организации, участвующие в государственной регистрации транспортных средств (далее – ТС);
- б) изготовители государственных регистрационных знаков ТС;
- в) операторы технического осмотра ТС (далее – техосмотр).

Появление таких субъектов, как специализированные организации, участвующие в государственной регистрации ТС, и изготовители государственных регистрационных знаков ТС, было связано с принятием Федерального закона от 03 августа

2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон «О регистрации ТС»). К специализированным организациям относятся изготовители ТС и их представители (дилерские центры), которые могут осуществлять взаимодействие с Госавтоинспекцией для государственной регистрации ТС от имени собственника транспортного средства. Регистрация ТС с помощью специализированной организации избавляет собственника ТС от необходимости посещения Госавтоинспекции, однако возможна лишь в случае приобретения нового автомобиля – при регистрации ТС, ранее участвовавшего в дорожном движении, его собственник по-прежнему должен обращаться в Госавтоинспекцию.

Помимо специализированных организаций, Закон «О регистрации ТС» вводит еще одного участника процесса регистрации ТС – изготовителей государственных регистрационных знаков ТС. Статус изготовителя государственных регистрационных знаков присваивается путем включения в специальный реестр; его могут получить юридические лица и индивидуальные предприниматели, соответствующие требованиям, указанным в ст. 23 Закона «О регистрации ТС». На изготовителей государственных регистрационных знаков возложены прежде находившиеся в ведении Госавтоинспекции полномочия по выдаче данных знаков собственнику ТС, в то время как за Госавтоинспекцией остается обязанность присвоения автомобилю государственного регистрационного номера.

Последний из выделенных нами субъектов – операторы техосмотра – появились в результате проведения реформы техосмотра в первой половине 2010-х гг. как коммерческие организации, которым были переданы функции в области проведения техосмотра, ранее находившиеся в ведении Госавтоинспекции. Практика показала неэффективность ослабления государственного контроля в области проведения техосмотра [5], поэтому результатом новых реформ стало появление института контроля (надзора) за организацией и проведением техосмотра, полномочиями по осуществлению которого была наделена Госавтоинспекция. А с июля 2021 г.

контроль (надзор) в рассматриваемой области стал частью ФГК в области БДД.

Во-вторых, был введен специальный режим федерального контроля (надзора) – постоянный рейд, который заключается в возможности постоянного нахождения инспекторов в пунктах контроля и (или) перемещения инспекторов по определенной территории в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Осуществление сотрудниками Госавтоинспекции постоянного рейда направлено на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в области БДД при осуществлении деятельности по эксплуатации транспортных средств.

В рамках постоянного рейда могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия: а) осмотр; б) досмотр; в) опрос; г) истребование документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в ТС, на ином производственном объекте или у контролируемого лица; д) инструментальное обследование[6].

По своему содержанию рассматриваемый режим имеет сходство с проведением Госавтоинспекцией мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий, в рамках которых сотрудники ведомства имеют право осуществлять остановку ТС, проверку документов, проверку технического состояния ТС и иные действия. В этой связи при разработке новых административных регламентов осуществления ФГК в области БДД между постоянным рейдом и мероприятиями по предупреждению ДТП должно быть проведено четкое разграничение.

В-третьих, в Положении о федеральном контроле (надзоре) определены особенности осуществления профилактических мероприятий, а также их виды, к которым относятся: а) информирование; б) обобщение правоприменительной практики; в) объявление предостережения; г) консультирование; д) профилактический визит.

Профилактический визит является одним из новых видов профилактических мероприятий, а его осуществление урегулировано ст. 52 Закона «О госконтроле». Согласно ч. 1

данной статьи «профилактический визит проводится инспектором в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи. В ходе профилактического визита контролируемое лицо информируется об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска» [7].

Обязательные профилактические визиты в рамках ФГК в области БДД проводятся в отношении: «а) объектов федерального надзора, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска; б) объектов федерального надзора, категория риска которых изменилась на более высокую; в) контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности, являющейся объектом федерального надзора, не позднее чем в течение одного года с момента начала такой деятельности и при наличии у уполномоченного органа федерального надзора информации о начале такой деятельности» [8].

Однако «обязательность» данных визитов не отменяет права контролируемых лиц отказаться от их проведения, поскольку рассматриваемая мера является профилактической, не носит принудительный характер и осуществляется с согласия контролируемых лиц. В-четвертых, для рассматриваемого вида контроля (надзора) были определены ключевые показатели в виде социального и транспортного риска, которые представляют собой количество погибших в ДТП на 100 тыс. населения и 10 тыс. транспортных средств соответственно. Данные показатели традиционно устанавливаются в документах стратегического планирования (программах, проектах), действующих в области БДД, однако адекватность их использования в качестве ключевых показателей ФГК в области БДД представляется весьма спорной. Деятельность юридических лиц, безусловно, оказывает влияние на состояние дорожно-

транспортной аварийности и смертности, однако оно зачастую является опосредованным и, к тому же, существенно различается в зависимости от сферы деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя). Некоторые категории поднадзорных субъектов, например, организации, занимающиеся изготовлением государственных регистрационных знаков, в принципе не способны повлиять на динамику социального и транспортного рисков; следовательно, установление данных целевых показателей для оценки эффективности ФГК в области БДД не отвечает критериям релевантности и достижимости.

На наш взгляд, показатели в рассматриваемой сфере должны в первую очередь учитывать специфику этого направления деятельности Госавтоинспекции и отражать вклад хозяйствующих субъектов в снижение/повышение аварийности и смертности: например, доля ДТП произошедших по причине наличия технических неисправностей ТС, ДТП по вине перевозчиков и др.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что реформирование контрольно-надзорной деятельности привело к трансформации института контроля (надзора) в области БДД. Реализованные при этом законодательные новеллы были направлены на совершенствование деятельности Госавтоинспекции по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований в области БДД юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, устранение имевшихся в этой области проблем, развитие новых форм и методов контрольно-надзорной деятельности.

Литература

1. Никонова Ю.Ф. Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 220 с.
2. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: Юнити-Дана: закон и право, 2010. 183 с.

3. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. 208 с.

4. Постановление Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения) // СЗ РФ. 26.08.2013. № 34. Ст. 4446. (утратило силу).

5. Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о расширении полномочий Госавтоинспекции в области контроля и надзора за техническим состоянием транспортных средств // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 2(25). С. 24–27.

6. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Труфанов Михаил Егорович,
профессор кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
доктор юридических наук, профессор

ПОЛИСЕМИЯ В ПОНЯТИИ И КЛАССИФИКАЦИИ МЕТОДОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ

Представлено мнение о проблемных моментах, связанных с многозначностью и поливариантностью понимания методов административной деятельности полиции. Анализируется специфика приемов и способов регулятивной и деликтивной реализации норм административного права участковыми уполномоченными полиции. Предлагается обратить внимание на трансформацию и наполнение современным содержанием, ранее интенсивно используемых приемов в структуре административной деятельности, указанной категории сотрудников полиции.

Ключевые слова: метод административной деятельности, административно-правовое принуждение, убеждение, участковый уполномоченный полиции.

POLYSEMY IN THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF METHODS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE DISTRICT POLICE COMMISSIONER

The opinion on the problematic issues associated with the ambiguity and polyvariance of understanding the methods of administrative activity of the police is presented. The specifics of methods and methods of regulatory and tort implementation of the norms of administrative law by district police commissioners are analyzed. It is proposed to pay attention to the transformation and filling with modern content, previously intensively used techniques in the structure of administrative activities, the specified category of police officers.

Key words: method of administrative activity, administrative and legal coercion, persuasion, district police commissioner.

Актуального уровня сегодня достигли исследования методов служебной административной деятельности участкового уполномоченного полиции, в связи с глубокими и системными изменениями в сфере функционирования органов внутренних дел. Эффективность и результативность проводимых в МВД России реорганизаций в значительной степени определяются характером нормативно-правового регулирования. А оно, в свою очередь находит свое выражение в методах его практического осуществления.

Текущая динамика общественных отношений в российском обществе и государстве выдвигает на крайние рубежи вопросы, решение которых нуждается в безотлагательном результате. Такие условия, прежде всего обусловлены проблемами формирования и использованию методов реализации полномочий органами исполнительной власти. Для них должны быть типичными такие качества как: устойчивость, эффективность и целесообразность управленческого воздействия. При этом нельзя оставлять без внимания немаловажные изменения в административно-правовом положении субъектов, влияющих на управленческое воздействие.

По мнению отечественных специалистов, понятие метода позволяет раскрыть функциональную сущность системы административно-правового регулирования, и понять на основе каких средств воплощать в жизнь функции государственного управления [1, С. 193]. Представителями американского ученого сообщества, принципиально указывается на то, что: «важным в понимании метода управления является его восприятие не как фактической деятельности, а как возможные ее способы. Понятие метод административной деятельности должно обязательно включать момент альтернативности, предлагая возможность выбора способа действий» [2].

Административная деятельность сотрудников полицейских подразделений реализуется путем применения самых различных методов. Их масштабность опосредована объемами административных процедур и направлениями административной

деятельности. Неизменным для обсуждения данного вопроса является внимание к наиболее типичным методам административно-правового регулирования, в комплексе которых первичными выступают убеждение и принуждение. Соответствующий выбор возможно обосновать практической востребованностью и наличием запросов на разработку, отвечающих современным условиям методических рекомендаций по их реализации. В тоже время, следует отметить, что в условиях воплощения в действительность современным государством ряда реформ, появляются новые способы, приемы и средства, а также трансформируются и наполняются современным содержанием прежде интенсивно используемые приемы. На этот счет Д.В. Осинцевым было отмечено, что: «имеет место определенная тенденция в изменении методов административной деятельности, которая выражается в появлении новых средств воздействия на социальные, экономические, культурные и политические процессы. Речь идет, во-первых, о безальтернативных методах государственного регулирования в формах прямого контроля над рынками, государственными инвестициями и необоснованно большом объеме государственной собственности; о закупках товаров для государственных нужд, активном влиянии на политику ценообразования; во-вторых, о замене творческих методик, экспериментальной практики, оценочных регуляторов административными стандартами в сфере экономики, образования, технологий и т.д., централизованной регламентации «свободных» банковских операций»[3].

Н.В. Макарейко, в свою очередь отмечает что: «достаточным представляется разделение их на следующие две группы: а) методы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; б) методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления» [4, С. 259]. Категория методов предусмотренной в группе (а) объединяет деятельность субъектов, участвующих в процедурах, сопряженных с проектированием и исполнением актов публичного управления, либо проявляется в правовых и организационных формах государственного управления. Вторая категория методов, т. е., относящиеся к группе (б) обладают

специальными характеристиками, которые свойственны для методов информативной деятельности, оперативно-распорядительной работы и, что особенно актуально для данного исследования, методов административной деятельности органов внутренних дел.

Основываясь на тех-же аргументах надо отметить, что административная деятельность всегда предполагает взаимосвязь физических лиц между собой, а возможно и с юридическими лицами, в связи с чем в ее основной смысл включены приемы, способы и операции по акцентуации позитивного поведения указанных субъектов органами исполнительной власти и их должностными лицами. Особенного внимания, в указанном перечне заслуживают административные методы, охватывающие в своем содержании приемы непосредственного компетентного воздействия на действия и решения физических и юридических лиц уполномоченных субъектов исполнительной власти, к числу которых можно без сомнений отнести участковых уполномоченных полиции. Для типичных методов их административной деятельности характерны такие признаки как:

- характер управленческих связей субъекта и объекта данного вида деятельности;
- приемы и способы исполнительно-распорядительного влияния;
- упорядочение средств в административно-правовых процедурах, необходимых в достижении целей данного вида деятельности;
- наличие инициативного компонента, обладающего альтернативным характером.

Таким образом: методом административной деятельности участкового уполномоченного полиции является комплекс способов и приемов компетентного воздействия, необходимых для решения определенных законом служебных задач. Основные его особенности проявляются в том, что:

- 1) преимущественная форма организации, предполагает исполнительно-распорядительное предписание;
- 2) тип властного влияния выражен в прямом влиянии либо косвенном стимулировании или ограничении;
- 3) проявление стратегически обоснованного стиля.

В некоторых случаях данная категория методов ассоциируется с понятием государственного администрирования, тогда как для этого нет оснований. Государственное администрирование может проявляться в содержании политического режима, заключающегося главным образом в реализации управленческих процедур через функциональный прессинг, императивного подчинения и предписывающего влияния, под угрозой ответственности. Административные же методы регулирования формируются в условиях необходимости сдерживания и влияния на множество, свойственных для современной жизни, вредных технологических процессов и небезопасных видов поведения с позиции правовых интересов физических и юридических лиц.

В тоже время, их активное использование не во всех ситуациях позволяет исключить последствия правовых и природных аномалий. Соответственно, методы административно-правового регулирования возможно использовать в совокупности либо индивидуально с учетом возникшей обстановки, содержанием проблемы и характером противоправных действия. Всякий административно-правовой метод реализуется в пределах соответствия функциям государственного управления.

При решении задач по обеспечению общественной безопасности и правопорядка методическое и практическое значение имеет изучение основных методов административной деятельности полиции, среди которых преимущественно востребованными по-прежнему остаются методы убеждения и административно-правового принуждения. Данные методы не тождественны так как правовое принуждения чуждо для реализации убеждения. Однако в силу двуединого объекта воздействия, эти правовые методы управления неразрывно связаны. Соответственно принципиальным для их исследования выступает проблема индивидуального применения или комплексного сочетания административно-правовых ресурсов.

Важнейшим методом социально-правового воздействия принято считать убеждение. Такой комплекс приемов влияния на поведение физических и юридических лиц, проявляется преимущественно в использовании воспитательного и разъяснительного ресурса, применяемого

для достижения высокого уровня правопонимания, взаимоорганизованности и дисциплины в отношениях, свойственных для публичной сферы общения. Как метод административно-правового регулирования общественных отношений убеждение проявляется в реализации разнообразных приемов и средств, способствующих позитивному восприятию гражданами юридических правил, установленных в государственном управлении. Смысловое содержание данного метода управления предусматривает формирование императивных установок у потенциальных участников публичных правоотношений, направленных на соблюдение административно-правовых запретов и образование устойчивого отторжения результатов противоправного поведения. Данная совокупность способов убеждающего воздействия, побуждает физических и юридических лиц осознано реагировать на требования правовых норм и не предусматривает в их отношении принудительных мер.

Непрерывное развитие информационного ресурса позволяет участковому уполномоченному обеспечить всестороннюю информированность населения на своем участке по вопросам правопорядка и общественной безопасности, и позитивно формирует его уровень общественного доверия. При условии того, что этот критерий в соответствии с ч. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции» признается одним из основных при определении оценки уровня эффективности труда участкового уполномоченного полиции. Неслучайно МВД РФ с использованием средств массовой информации и сети «Интернет» регулярно распространяет мониторинговые данные о совместной работе с гражданского сообщества.

Безусловным постулатом можно считать то, что результативность убеждения во многом опосредуется авторитетом участкового уполномоченного полиции. Информация об уровне обеспеченности правопорядка доводится до населения как через статистические данные, опубликованные в средствах массовой информации, так и посредством обязательных отчетов, предусмотренных в Приказ МВД РФ от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» для руководителей МВД

республик, ГУВД (УВД) краев и областей, руководителей ОМВД по районам и городам, а также участковых уполномоченных полиции, которые обязаны отчитаться перед населением проживающим на обслуживаемом территории, а также ежеквартально публиковать содержание отчетов на официальных сайтах соответствующего уровня.

Широкое разнообразие, применяемых мер убеждения, позволяет, в первую очередь назвать меры, которые имеют воспитательный и организационный эффект. Первая категория предполагает: меры по разъяснению, обсуждению критических и позитивных ситуаций, а также стимулирование и др. Ко вторым относят организационных меры по обучению, проведению пропагандистских и агитационных мероприятий, а также обмен опытом.

Особенности использования убеждения, как позитивного метода, характерного для деятельности участковых уполномоченных опосредованы тем, что: деятельность по убеждению, основательно не регламентируется нормами права и, будучи во много творческой, не предполагает юридической регламентации; регулярное проведение мероприятий по реализации данного метода органами внутренних дел отличается простотой и не требует серьезных затрат. Умелая профилактическая работа участкового уполномоченного полиции на обслуживаемой территории сопровождается сокращением усилий по ликвидации вреда, причиняемого преступлениями и административными правонарушениями.

Для данного направления актуально применение современных информационных технологий.

Литература

1. Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2016.
2. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М.: АСТ, СПб.: Транзиткнига, 2004.
3. Осинцев Д.В. Методы государственного управления (административно-правовой аспект): Монография. Екатеринбург: ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2013.

4. Макарейко Н.В. Административное принуждение: проблемы теории и практики нормативного правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5–6. С. 256–264.

Жеребцов Алексей Николаевич,
доктор юридических наук, профессор кафедры
административной деятельности органов внутренних дел
Краснодарского университета МВД России

**КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В ПРОЕКТЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ УСЛОВИЯХ ВЪЕЗДА
(ВЫЕЗДА) И ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ)
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА»
ТРЕБУЕТ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

В статье критически оцениваются некоторые положения проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». В этой связи представлены предложения по совершенствованию концепции административного надзора в сфере миграции.

Ключевые слова: миграционное законодательство, въезд (выезд) и пребывание (проживание) в Российской Федерации, правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, надзор в сфере миграции

**THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION
IN THE FIELD OF MIGRATION
IN THE DRAFT FEDERAL LAW
«ON THE CONDITIONS OF ENTRY (EXIT) AND STAY
(RESIDENCE) IN THE RUSSIAN FEDERATION
FOREIGN CITIZENS
AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP»
NEEDS FURTHER IMPROVEMENT**

The article critically evaluates some of the provisions of the draft federal law «On the conditions of entry (exit) and stay (residence) in the Russian Federation of foreign citizens and stateless persons». In this regard, proposals are presented to improve the concept of administrative supervision in the field of migration.

Key words: migration legislation, entry (exit) and stay (residence) in the Russian Federation, legal status of foreign citizens and stateless persons, supervision in the field of migration

В рамках проводимой в настоящее время реформы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, определенную актуальность приобретает формирование законодательных основ осуществления отдельных видов государственного контроля и административного надзора, которые не подпадают, в части организации и осуществления, под действие основного и общего Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1]. К числу таких видов государственного контроля (надзора), среди прочих, относится федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции (п. 11 ч. 5 ст. 2 указанного федерального закона). Следует отметить, что в настоящее время для целей преодоления приведенного пробела, в рамках МВД России разработан и внесен для общественного обсуждения проект Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» [2], где гл. 19 посвящена административному надзору за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан. Между тем, осуществляя реформирование данного правового института, приведенный проект порождает больше проблемных вопросов, чем предпринимает попытку устранить пробелы правового регулирования общественных отношений при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции населения. Во-первых, как соотносится федеральный государственный контроль (надзор) в

сфере миграции и административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан. Во-вторых, каков предмет контрольно-надзорной деятельности в указанных сферах. В-третьих, следует ли относить дактилоскопическую регистрацию и идентификацию иностранных граждан, государственную геномную регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц и реестра недобросовестных работодателей к мерам административного надзора за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан?

В настоящее время положения п. 11 ч. 5 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 № 248-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» позволяют признать, что такой вид контрольно-надзорной деятельности как федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции регламентируется нормами ст. 32 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[3], где в качестве предмета федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников является соблюдение работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной требований, установленных в приведенном законе, других федеральных законах и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере миграции. Это означает, что федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции осуществляется лишь за соблюдением обязательных требований в сфере внешней трудовой иммиграции. Часть 1 и 2 ст. 96 проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» в качестве предмета административного надзора за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан выступают обязательные требования связанные с пребыванием (проживанием) иностранного гражданина на территории Российской Федерации, приглашением иностранного гражданина

в Российскую Федерацию, в том числе в связи с оказанием ему образовательных и иных услуг, привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации. Здесь следует отметить, что предмет указанного административного надзора немного расширен, но не значительно и охватывает не только общественные отношения в сфере внешней трудовой иммиграции и образовательной иммиграции иностранных граждан (лиц без гражданства) в Российскую Федерацию, но и внешней иммиграцией пребывающих (проживающих) иностранных граждан (лиц без гражданства). Из приведенных положений видно, что предмет административного надзора за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан, определенный в проекте федерального закона, и предмет федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, сформулированного в ныне действующем Федеральном законе от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», соотносятся как целое и часть, где в первом случае имеет место незначительное расширение предмета административного надзора.

Представляется, что предложенная интерпретация предмета административного надзора является необоснованной и весьма ошибочной. Совершенно необоснованно выделять, с одной стороны, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, а с другой – административный надзор за законностью пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан, в которых предмет является практически идентичен. Из положений как действующего федерального законодательства, так и представленного проекта федерального закона контрольно-надзорная деятельность федеральных органов государственной власти в сфере миграции (а она отнесена к исключительному ведению федеральных органов государственной власти) осуществляется исключительно в сфере внешней иммиграции, внешней трудовой иммиграции и внешней образовательной иммиграции, что нельзя признать системным и целостным подходом к формированию данного института миграционного права как подотрасли особенной части

административного права. Основываясь на ранее предложенной нами системе миграционных правоотношений, образующих предмет миграционного права [4], следует признать, что предметом административного надзора в сфере миграции должны стать следующие виды обязательных требований:

– обязательные требования, предъявляемые внутренним мигрантам гражданам Российской Федерации, определенные в Законе РФ от 25 июня 1993 № 5242-1 (в ред. от 01.07.2021) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [5];

– обязательные требования, предъявляемые внешним иммигрантам временно пребывающие (краткосрочно пребывающие), временно проживающие (долгосрочно пребывающие) и постоянно проживающие в Российской Федерации, приглашающей стороне, определенные в настоящее время в Федеральном законе от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральном законе от 15 августа 1996 № 114-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [6], Федеральном законе от 18 июля 2006 № 109-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [7] или в будущем Федеральном законе «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»;

– обязательные требования, связанные с оказанием иностранному гражданину (лицу без гражданства) образовательных и иных услуг, привлечением их к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, определенные в настоящее время в Федеральном законе от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» или в будущем Федеральном законе «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»;

– обязательные требования, связанные с выездом (эмиграцией) граждан Российской Федерации за границу (внешняя эмиграция граждан РФ), определенные в настоящее время в Федеральном законе от 15 августа 1996 № 114-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

– обязательные требования, связанные с привлечением граждан Российской Федерации для работы за границей (внешняя трудовая эмиграция), определенные в Федеральном законе от 4 мая 2011 № 99-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О лицензировании отдельных видов деятельности» [8];

– обязательные требования, связанные с исполнением обязанностей вынужденными мигрантами, определенные в Законе РФ от 19 февраля 1993 № 4530-1 (в ред. от 08.12.2020) «О вынужденных переселенцах» [9] и Федеральном законе от 19 февраля 1993 № 4528-1 (в ред. от 01.07.2021) «О беженцах» [10].

Другой, на наш взгляд, проблемой административного надзора в сфере миграции (а именно так, по нашему мнению, данный вид деятельности должен называться) является включение в качестве мер осуществления административного надзора таких действий, осуществляющих надзирающим лицом, как дактилоскопической регистрации и идентификации иностранных граждан, государственной геномной регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц и реестра недобросовестных работодателей. Предлагаемая в ст. 100 и 102 проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» необходимость проведения государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования, а также государственной геномной регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, не является мерой направленной на осуществление или обеспечение административного надзора в сфере миграции. Данные мероприятия преследуют цель предупреждения в настоящее время и в будущем совершения нарушения миграционного законодательства, выступая мерами такой профилактики.

Представляется, что к числу мер профилактического воздействия на мигрантов, кроме указанных, следует так же отнести: 1) информирование иностранного гражданина (лица без гражданства) о юридически значимых событиях; 2) соглашение о лояльности; 3) режим контролируемого пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства); 4) требование о регистрации мигранта в Едином портале государственных и муниципальных услуг и использование им государственного мобильного приложения для иностранных граждан; 5) сбор и фиксация в пункте пропуска через Государственную границу РФ должностными лицами пограничного органа ФСБ России сведений об иностранном гражданине; 6) приглашение на въезд иностранного гражданина и ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц; 7) ведение реестра недобросовестных работодателей.

Приведенные положения позволяют признать, что закрепленная в ст. 100, 102 – 104 проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» система мер осуществления административного надзора в сфере миграции должна быть предусмотрена в главе 20 указанного проекта федерального закона, где закрепляются меры профилактического характера, направленные на предупреждение совершения мигрантами нарушений миграционного законодательства (обязательных требований).

В завершении анализа актуальных проблем административного надзора в сфере миграции следует отметить, что предлагаемый нами предмет данной надзорной деятельности требует уточнения круга субъектов как осуществляющих административный надзор, так и поднадзорных субъектов. Представляется, что эффективная административно-правовая регламентация административного надзора может быть осуществлена в рамках целостной и системной кодификации миграционного законодательства России, а не в рамках попыток бессистемной «малой» кодификации внешней иммиграции, включая внешней трудовой иммиграции иностранных граждан (лиц без гражданства), которая предпринимается в рамках приведенного проекта федерального закона.

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. (часть I). Ст. 5007.
2. URL: <https://regulation.gov.ru/>
3. Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
4. Жеребцов А.Н. Федеральный государственный миграционный надзор: начало теоретического анализа // Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности. Сборник материалов международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения», посвященной памяти доктора юридических наук, заслуженного юриста РСФСР Елены Викторовны Шориной. М. 2019. С. 137–143. и др. раб. автора.
5. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.
6. Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
7. Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.
8. Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
9. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427.
10. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 425.

Селиманова Светлана Михайловна,
начальник кафедры
обеспечения общественной безопасности
Университета общественной безопасности
Республики Узбекистан,
доктор юридических наук, профессор

ИНСТИТУТ ПРИМИРЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

В статье рассматриваются новеллы института примирения сторон в действующем административном законодательстве Республики Узбекистан, показаны связь данного института с национальными обычаями и традициями и его роль в формировании в стране современной системы административного правосудия.

Ключевые слова: Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности, административное правосудие, судебная реформа, институт примирения, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина

INSTITUTE OF RECONCILIATION IN THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

The article examines the novelties of the institution of reconciliation of the parties in the current administrative legislation of the Republic of Uzbekistan, shows the relationship of this institution with national customs and traditions and its role in the formation of a modern system of administrative justice in the country.

Key words: Code of the Republic of Uzbekistan on administrative responsibility, administrative justice, judicial reform, the institution of reconciliation, protection and protection of human and civil rights and freedoms

На современном этапе развития узбекской государственности, бесспорно, одним из важнейших направлений, реализуемого в последние годы в Республике Узбекистан комплекса преобразований, считается демократизация судебной правовой системы, обеспечение ее реальной независимости, а также укрепление системы гарантий прочной и эффективной защиты прав, свобод и законных интересов наших сограждан. Данное направление «Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан на 2017–2021 годы» в первую очередь неразрывно связано с гарантированностью принципа верховенства закона и последующим поступательным развитием современной узбекской судебной-правовой системы.

Перечисленные задачи главным образом ориентированы на скорейшее достижение истинной самостоятельности и независимости судебной ветви власти и надежное обеспечение гарантий реальной защиты прав и свобод человека и гражданина, повышение уровня доступа граждан к справедливому правосудию,

дальнейшее совершенствование активно развивающейся системы эффективного противодействия преступности, профилактики преступлений и административных правонарушений, обеспечение реализации принципа состязательности судебного процесса, модернизация системы оказания правовых услуг и различных видов юридической помощи.

В ходе реализации реформ в Республике Узбекистан были успешно возрождены многие национальные обычаи и традиции, основанные на таких важных и неотъемлемых принципах, как демократизм, гуманизм, охрана прав и свобод человека и гражданина, нашедших глубокое отражение в современном национальном узбекском законодательстве. Несомненно, настоящий правовой институт выступает олицетворением ценностей, присущих узбекскому народу таких, как, способность к прощению, толерантность, терпимость и гуманизм.

На наш взгляд, необходимо акцентировать внимание на том, что институт примирения, базирующийся на обозначенных в вводной части настоящей статьи важных гуманитарных принципах и ценностях, проявляется главным образом во взаимном согласии, достигающемся между субъектами правоотношений – лицом, признанным потерпевшим, и лицом, совершившим то или иное противоправное деяние (административное либо уголовное), оформленное в установленном законом юридическом процессуальном порядке.

Невозможно не отметить и тот факт, что исследуемому в настоящей статье институту примирения сторон отводится чрезвычайно важная и весьма заметная роль в вопросе сохранения соответствующего положения и места лица в обществе (по месту проживания, в трудовом коллективе и т. д.). Например, справедливо укажем, что примирение сторон может предотвращать негативные правовые последствия привлечения к административной либо уголовной ответственности, а также не оказывает неблагоприятного воздействия на семейную жизнь правонарушителя. В случае неприменения указанного института довольно просто представить насколько деструктивно это может в последствии сказаться на личности правонарушителя, его родных, детях, семье в целом, его трудовой занятости либо иных важных аспектах его личной жизни и служебной карьеры.

Объективно, рассматриваемый институт, выступая в качестве одной из важных форм, вполне эффективным и действенным методом достижения справедливого правосудия, становится неотъемлемым и важным элементом, который оказывает исключительно положительное воздействие на укрепление республиканского правосудия, выступает как благоприятный фактор для укрепления правопорядка общества и государства, что оказывается яркой иллюстрацией применения принципов верховенства закона и гуманизма, гарантированно реализующихся в постсоветском законодательстве Республики Узбекистан.

В современном административном и уголовном праве Республики Узбекистан институт примирения сторон в настоящее время, основывается, прежде всего, на древних, старинных, почитаемых в народе традициях и обычаях, не утративших своей актуальности и в наши дни, и представлен в современном отечественном законодательстве как один из наиболее эффективных в нынешних условиях институтов.

По мнению российского исследователя Т.В. Чернышевой примирение является одной из базовых категорий философии, религии, права, и общественной жизни в целом во всем многообразии ее проявлений. Достижение взаимного согласия в деятельности людей, их объединений, государства и мирового сообщества является главным предназначением правового регулирования на всех его уровнях. Сосуществование членов общества в согласии и мире – это не только нравственный идеал, к которому нужно стремиться в межличностных отношениях, но и системообразующий ориентир в упорядочении всевозможных юридических связей, призванный оптимальным образом сбалансировать разнообразные (зачастую весьма противоречивые) социальные интересы [1].

Как отметил другой российский ученый Н.А. Власенко примирение предполагает наличие конфликта между противостоящими сторонами. Юридический конфликт есть разновидность социального конфликта, т. е. противоборство субъектов, обусловленное несовместимостью их интересов, потребностей, систем ценностей или знаний. В связи с этим конфликтным юридическим отношением признается юридическое

взаимодействие между сторонами с противоречивыми (противоположными) интересами. Также нет сомнения и в том, что юридический конфликт — противоборство сторон, завершение которого должно предусматривать возможность его предотвращения и разрешения с помощью правовых средств. Практически любое противоречие в жизни общества возможно разрешить с использованием соответствующих юридических примирительных процедур [2].

В новейшей истории нашей страны институт примирения был впервые введен в действующее уголовное законодательство Республики Узбекистан в 2001 г., когда в состав Уголовного кодекса была включена статья 66¹ (Освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением), согласно которой по 26 статьям УК РУз допускается освобождение от уголовной ответственности. В последующем в 2004 г. количество статей, предусматривающих возможность примирения, достигло 30, в 2005 г. добавилось ещё 3 статьи, в 2009 количество подобных статей достигло 40, в 2012 г. — 44, а в 2016 г. — 45 статей.

Следует обратить особое внимание на то, что институт примирения был включен и в административное законодательство нашей республики. Это произошло, когда 4 октября текущего 2021 года в действующий Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности оказался введен рассматриваемый в настоящей статье институт примирения по административным делам, таким как причинение легких телесных повреждений, оскорбление, клевета, нарушение правил дорожного движения, повлекшее нанесение легких телесных повреждений и ряду других составов. Примирение возможно только по инициативе пострадавшей стороны и после возмещения ущерба. Таким образом, вновь введенный институт примирения сторон, согласно кодексу об административной ответственности может быть применен в делах, квалифицируемых по следующим двенадцати статьям:

1. Клевета (ст. 40).
2. Оскорбление (ст. 41).
3. Нарушение неприкосновенности жилища граждан (ст. 45).
4. Разглашение сведений, могущих причинить моральный или материальный ущерб гражданину (ст. 46).

5. Нарушение неприкосновенности частной жизни (ст. 46¹).
6. Причинение легкого телесного повреждения (ст. 52).
7. Умышленное уничтожение или повреждение имущества (ст. 61²).
8. Потрава посевов, порча или уничтожение находящегося в поле собранного урожая сельскохозяйственных культур, повреждение насаждений (ст. 104).
9. Нарушение водителями транспортных средств правил дорожного движения, повлекшее причинение потерпевшему легкого телесного повреждения либо существенного материального ущерба (ст. 133).
10. Нарушение водителями правил дорожного движения, повлекшее повреждение транспортных средств или иного имущества (ст. 134).
11. Мелкое хулиганство (ст. 183).
12. Самоуправство (ст. 200).

Необходимо отметить, что лицо, которое совершило административное правонарушение по одной из вышеперечисленных статей, подлежит освобождению от административной ответственности, в случае, когда оно полностью признает свою вину, примирится с лицом, которое признано потерпевшим по данному делу, и полностью загладит весь вред, причиненный потерпевшему его противоправными действиями, как правило, это происходит путём уплаты потерпевшему определенной денежной компенсации.

Заявление о примирении сторон допустимо подать потерпевшему во время рассмотрения дела правоохранительными органами, например, полицией либо же на любой стадии судебного процесса, но обязательно до вынесения по делу решения суда. В данном заявлении должно говориться о возмещении ущерба, оно также должно содержать просьбу о прекращении административного делопроизводства.

Правоохранительные органы, получив заявление о примирении, в трехдневный срок выносят соответствующее постановление о направлении дела в суд в связи с достигнутым примирением сторон.

Суд, заслушав стороны, определяет добровольность примирения и его мотивы, добровольность признания вины

правонарушителем, осознал ли правонарушитель последствия своего деяния и принял ли меры по возмещению ущерба, не оказывалось ли на стороны какое-либо давление.

В случае если в ходе судебного разбирательства будет установлена недобровольность примирения со стороны потерпевшего, признания вины правонарушителем, отказ от возмещения причиненного ущерба, то суд отменяет постановление о направлении дела в суд в связи с примирением сторон и рассматривает дело на общих основаниях.

Таким образом, принимая во внимание изложенные обстоятельства и подводя итоги настоящего исследования, считаем возможным сформулировать закономерный и справедливый вывод о том, что вопросы примирения сторон в действующем административном законодательстве Республики Узбекистан играют чрезвычайно важную и заметную роль в актуальном контексте развития современной системы административного правосудия нашей республики. Стремление к достижению всеобщего добра и благоденствия, желание самостоятельно распоряжаться каждым моментом своей жизни наилучшим образом, проявление любви и уважения друг по отношению к другу, несомненно, является яркой демонстрацией человеческой смелости, так необходимых в наше время толерантности и терпимости и истинного благородства, т. е. благодетелей, присущих многонациональному и многоконфессиональному народу Республики Узбекистан, что находит свое отражение в современном уголовном и административном законодательстве нашего государства посредством широкого применения института примирения сторон.

Литература

1. Чернышева Т.В. Примирение в праве. Автореф. канд. дисс. М., 2012. С. 24.
2. Власенко Н.А. Примирение и право // Теоретические проблемы Российского права и государственности М., 2012.

РАЗДЕЛ 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Занина Татьяна Митрофановна,
профессор кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел,
Воронежского института МВД России,
кандидат юридических наук, профессор

Федотова Ольга Анатольевна,
доцент кафедры теории и истории
права и государства Центрального филиала
Российского государственного
университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

В статье рассмотрен порядок производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, выявлены пробелы в законодательстве, касаемые производства по делам об административных правонарушениях, а также приложены меры по их устранению.

Ключевые слова: общественный порядок, общественная безопасность, административное правонарушение, производство по делам об административных правонарушениях, возбуждение, рассмотрение, пересмотр постановлений и решений, исполнение постановлений.

SOME FEATURES OF THE PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES THAT INFRINGE ON PUBLIC ORDER AND PUBLIC SAFETY

The article examines the procedure for proceedings in cases of administrative offenses that infringe on public order and public safety, identifies gaps in legislation related to proceedings in cases of administrative offenses, and also applied measures to eliminate them.

Key words: public order, public safety, administrative offense, proceedings on cases of administrative offenses, initiation, consideration, revision of resolutions and decisions, execution of resolutions.

В теории административного права под производством по делам об административных правонарушениях понимается деятельность уполномоченных лиц, заключающаяся в сборе материалов необходимых для рассмотрения и принятия решения по административному правонарушению. Производство по делам об АПН является одним из видов производств и входит в структуру административного процесса, в рамках которого решается вопрос о привлечении виновного лица к ответственности и назначения ему соответствующего административного наказания.

Статья 24.1 КоАП РФ выделяет следующие задачи, подлежащие решению в процессе производства:

- выяснение обстоятельств по случившемуся факту;
- разрешение дела;
- обеспечение исполнения постановления;
- выявление детерминанта совершения административного правонарушения.

Особую важность для практической деятельности представляет перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в области ООП и ООБ. Анализ ст.28.3 КоАП РФ показал четкий перечень данных субъектов и насчитывает 11.

Особую важность для нас представляют должностные лица органов внутренних дел (полиции). В связи с этим остановимся

более подробно на них. Указанный субъект уполномочен составлять протоколы об АПН по следующим статьям: ч. 3–5 ст. 20.1, ст. 20.2, 20.2.2, 20.2.3, 20.3, 20.5, 20.6; ч. 4, 4.1, 4.2 и 6 ст. 20.8; ст. 20.9, 20.10, 20.12, 20.13, 20.15, 20.18, 20.19; ч. 3 ст. 20.20; ст. 20.22; ч. 2 ст. 20.23; ст. 20.24 (в отношении частных детективов (охранников); ч. 2, 3 и 5 ст. 20.25ж, ст. 20.28–20.29, 20.3–120.32; ст. 20.35 (в пределах своих полномочий).

Производство по делам об АПН включает в себя четыре стадии: возбуждение, рассмотрение, пересмотр постановлений и решений, исполнение постановлений.

Рассмотрим более подробно каждую из стадий, учитывая специфику правонарушений, посягающих на ОП и ОБ.

Возбуждение дела об административном правонарушении является первой стадией. На первоначальном этапе осуществляется сбор информации, которая может свидетельствовать о наличии деяния, обладающего признаками административного правонарушения. Здесь подразумевается наличие в действии лица оснований (поводов) для возбуждения дела об административном правонарушении. В ст. 28.1 КоАП РФ законодатель перечисляет основные поводы для возбуждения дела об АПН. Учитывая специфику рассматриваемых правонарушений, выделим три основных повода:

1) обнаружение должностными лицами данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступление материалов, направленных из органов государственной власти, органов местного самоуправления, дающие основания полагать о наличии события АПН;

3) заявления или сообщения, поступившие от граждан или из средств массовой информации [1].

Основанием для возбуждения дела об АПН выступает наличие достаточных данных указывающих на наличие признаков АПН. Так, основанием возбуждения дела об административном правонарушении по ст. 20.1 КоАП РФ «мелкое хулиганство» может служить, например, нецензурная брань в общественном месте или же повреждение чужого имущества.

Второй этап стадии возбуждения дела об АПН можно условно обозначить как «установление фактических оснований».

На данном этапе должностные лица обязаны установить обстоятельства, которые имеют значение для решения вопроса о наличии в действиях лица состава АПН. Здесь особое внимание следует обратить на место, время и другие обстоятельства совершения. Так, место совершения правонарушения имеет большое значение при нарушении требований пожарной безопасности. Диспозиция ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ предусматривает исключения, при которых действия лица будут квалифицироваться по статье иной главы. Так, в случае нарушения лицом правил пожарной безопасности в лесах, он будет привлекаться к ответственности не по ч. 1 ст. 20.4, а по ст. 8.32 КоАП РФ.

Следующим этапом первой стадии является составление процессуального документа, которым является протокол. Именно с момента составления протокола дело считается возбужденным. В соответствии с ч. 1 ст. 28.5 КоАП РФ протокол об АПН должен быть составлен немедленно после его выявления. Особенностью составления протокола по ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» является необходимость указания формы, в которой происходило нарушение общественного порядка.

Протокол об административном правонарушении в течении трех суток с момента его составления направляется судье либо должностному лицу, уполномоченному рассматривать дела об АПН.

Второй стадией производства по делам об АПН является рассмотрение дела. Процесс рассмотрения происходит в три этапа: «а) подготовка дела к рассмотрению; б) рассмотрение дела по существу; в) принятие решение и информирование участников производства о его результатах» [2].

По общему правилу дела об АПН, в том числе предусмотренных главой XX КоАП РФ, рассматриваются по месту совершения или по ходатайству лица, по месту его жительства. Законодатель выделяет ряд составов главы XX в качестве исключения. Так, в статье 29.5 КоАП РФ указывается, что дела об АПН, предусмотренные ст. 20.2 и 20.2.2 рассматриваются по месту их выявления. В случае совершения

правонарушения несовершеннолетним лицом, а также предусмотренного ст. 20.22, дело рассматривается по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство.

ППВС РФ от 24 марта 1995 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» особое внимание уделяет вопросу рассмотрения правонарушений предусмотренных ч. 1,2 ст. 20.1, ч. 9 ст. 20.4, ч. 3,4, 4.1, 5 ст. 20.8, ст. 20.10, ч. 1,3 ст. 20.12, ст. 20.14, 20.17, ч. 2 ст. 20.22, ст. 20.21 КоАП РФ, совершенных лицом в возрасте от 16 до 18 лет. Рассмотрение таких правонарушений отнесено к компетенции КДН, однако она не может назначить некоторые виды наказаний, отнесенных к исключительной компетенции судей. В связи с этим Постановление Пленума и ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ указывает о возможности передачи дела для рассмотрения судьей.

В качестве итога подготовки дела к рассмотрению могут быть вынесены следующие определения:

- о назначении времени и места рассмотрения;
- о передачи материалов по подведомственности;
- о назначении экспертизы;
- о возврате материалов органу, их составляющих в целях устранения выявленных недостатков.

В случае выявления обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ, делающим невозможным производство по делу, судья или должностное лицо выносит постановление о прекращении производства по делу об АПН.

По общему правилу в соответствии с ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ дело об АПН рассматривается по месту его совершения либо по ходатайству лица по месту его жительства. Однако, в отношении АПН, посягающих на ОП и ОБ, законодатель предусмотрел исключения. Так, дела об АПН, предусмотренные ст. 20.2 и 20.2.2 рассматриваются по месту его выявления, а ст. 20.22 по месту жительства лица, в отношении которого осуществляется производство по делу.

Срок рассмотрения дела об АПН в соответствии с КоАП РФ по общему правилу – 15 суток со дня получения протокола. Срок рассмотрения может быть продлен на один месяц по ходатайству лица или если необходимо выяснение каких-либо обстоятельств.

В случае, когда санкция нормы предусматривает наказание за совершенное правонарушение в виде административного ареста либо выдворения, срок рассмотрения составляет один день после получения протокола. В случае, когда имело мест быть административному задержанию, срок рассмотрения не должен превышать 48 часов с момента применения данной меры обеспечения.

По окончании рассмотрения дела об АПН должностное лицо или судья выносит решение, которое отражается в постановлении о прекращении дела, о назначении административного наказания либо выносит определение о передаче дела по подведомственности.

После вынесения соответствующего постановления оно доводится до участников процесса немедленно и вступает в законную силу по истечении срока обжалования вынесенного решения. В свою очередь срок обжалования на основании административного законодательства составляет 10 суток со дня получения копии постановления.

Третьей стадией производства по делам об АПН является «пересмотр постановлений и решений, не вступивших в законную силу». Третьей стадии в юридической литературе и в административной практике придают особое значение, так как именно обжалование постановлений является одной из важнейших гарантий прав и свобод человека и гражданина. Обжалованию подлежат: постановления по делу об административном правонарушении, определения об отказе в возбуждении дела.

Пробелом в законодательстве является отсутствие возможности обжалования определения об отказе в восстановлении срока обжалования постановления. В то же время административное законодательство не предусматривает конкретных уважительных причин пропуска срока обжалования. Данный факт свидетельствует о субъективности принятого решения. В связи с этим целесообразно дополнить гл. 30 КоАП РФ нормой предусматривающей возможность обжалования определения об отказе в связи с конкретными причинами. В ст. 30.3 КоАП РФ перечислить эти причины, которые будут являться уважительными в случае пропуска срока обжалования.

Таким образом, следует дополнить ст. 30.3 КоАП РФ следующей формулировкой: «К числу уважительных причин следует относить:

- болезнь лица;
- смерть близкого родственника;
- отсутствие по месту рассмотрения дела об АПН в связи с длительной командировкой лица».

Срок рассмотрения жалобы, поступившей должностному лицу – 10 дней со дня получения, судьей – 2 месяца со дня получения. В случае назначения наказания в виде административного ареста – в течение суток с момента подачи жалобы.

Пересмотр постановлений и решений уже вступивших в законную силу уполномочены рассматривать органы определенные ст. 30.13 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения жалобы или протеста выносится одно из решений, предусмотренных статьей 30.17 КоАП РФ. Решения выражаются в форме постановления, подписанного судьей.

Заключительной четвертой стадией административного процесса является исполнение постановлений по делу об АПН, посягающих на ОП и ОБ. Данная стадия имеет большое значение так как «процессуально завершает данный вид деятельности» [3]. Именно в процессе ее реализации наступает ответственность правонарушителя, и применяются наказания.

Процесс исполнения административных наказаний обусловлен конкретным видом наказания, назначенным за совершение правонарушения, в связи с этим исполнение носит индивидуальный характер.

За нарушения норм главы XX КоАП РФ, как было указано в первой главе, применяются: предупреждение, административный штраф, лишение специального права, дисквалификация, обязательные работы, административное приостановление деятельности, конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения, административный арест. Рассмотрим более подробно исполнение каждого из наказаний.

Первым видом наказания, который применяется за нарушение норм главы 20 КоАП РФ, является предупреждение.

Порядок исполнения данного наказания предусмотрен в ст. 32.1 КоАП РФ. Проанализировав статьи главы XX можно сделать вывод, что административное наказание в виде предупреждения применяется достаточно редко. Данный факт обуславливается тем, что предупреждение применяется только в тех случаях, когда лицо совершило незначительное административное правонарушение, которое не влечет причинение существенного вреда охраняемым общественным отношениям. Именно поэтому в иерархии административных наказаний предупреждение стоит на первом месте. Данный вид наказания применяется к лицам, совершившим правонарушение впервые, при этом только в случае прямо предусмотренной санкцией статьи. В действующем КоАП РФ предупреждение предусмотрено лишь в трех случаях: ч. 1 ст. 20.4, ч. 1 ст. 20.6.1, ч. 1 ст. 20.11. Однако в проекте нового КоАП РФ предполагается данный вид наказания применять и в случае совершения мелкого хулиганства, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ, но при условии совершения его впервые и отсутствии отягчающих обстоятельств [4].

Порядок исполнения административного штрафа регламентирован ст. 32.2 КоАП РФ. Срок уплаты штрафа по общему правилу 60 суток со дня вступления постановления в законную силу. В случае неуплаты штрафа в течение 10 суток судья или должностное лицо направляет приставу-исполнителю постановление о принудительном взыскании. Особенностью исполнения наказания в виде административного штрафа при совершении АПН является необходимость составления протокола об АПН в отношении лица, не оплатившего штраф, назначенного по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Административный штраф является наиболее распространенным видом наказания, применяемого при нарушении норм главы XX КоАП РФ.

Порядок исполнения административного наказания в виде обязательных работ закреплен в ст. 32.13 КоАП РФ. Постановление о назначении обязательных работ подлежит исполнению судебным приставом-исполнителем. Суть исполнения наказания со стороны судебного пристава в соответствии с Федеральным законом от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» заключается в направлении обязанного лица в соответствующую организацию в целях

отработки наказания и осуществлении контроля за его исполнением. Лицо, в отношении которого судебным приставом возбуждено производство об исполнении наказания в виде обязательных работ, привлекается в течение 10 суток к его исполнению. Анализ статей главы XX показал нормы, содержащие в качестве санкций обязательные работы в: ст. 20.2., ст. 20.2.2., ст. 20.3.1., ст. 20.18., ч. 1 ст. 20.31. КоАП РФ.

Следующим видом наказания, наиболее часто применяемым в случае совершения подобных АПН, является административное приостановление деятельности. Порядок исполнения подобных постановлений закреплен в ст. 32.12 КоАП РФ и возлагается на судебного пристава-исполнителя немедленно после его вынесения. При исполнении административного приостановления деятельности происходит опечатывание помещений, наложение пломб и иные необходимые мероприятия. По истечении срока наказания назначается проверка, целью которой является установление факта устранения обстоятельств, послуживших его назначению. Если эти обстоятельства не устранены, то должностным лицом может быть составлен новый протокол об административном правонарушении и применены меры обеспечения производства по делам об АПН, речь о которых пойдет в следующем параграфе. Административное приостановление деятельности применяется в: ч. 2 ст. 20.6., ч. 2 ст. 20.6.1., ч. 1.1. ст. 20.16., ст. 20.29., ч. 1,2 ст. 20.32. КоАП РФ.

Порядок исполнения наказания в виде дисквалификации закреплен в статье 32.11 КоАП РФ. Исполнение постановления о назначении подобного наказания должно быть осуществлено немедленно после вступления его в законную силу лицом, на которого возложено наказание. Суть дисквалификации заключается в расторжении договора с дисквалифицированным лицом. Дисквалификация в качестве санкции содержится в: ч. 9 ст. 20.4, ч. 3 ст. 20.8, ст. 20.10, ст. 20.30, ч. 1 ст. 20.35 КоАП РФ.

Исполнение постановления о конфискации вещи, являющейся орудием совершения или предметом АПН, возлагается на судебного пристава-исполнителя и осуществляется в соответствии с федеральным законодательством. Данный вид наказания в соответствии с КоАП РФ может выступать как в качестве основного вида, так и дополнительного. Проведя анализ

статей главы XX КоАП РФ, пришли к выводу, что конфискация вещи применяется в качестве дополнительного наказания совместно с административным штрафом в следующих случаях: ст. 20.3., ч. 1, 2, 3, 4 ст. 20.8., ст. 20.9., ст. 20.10., ст. 20.13., ст. 20.14., ст. 20.15., ст. 20.17., ч. 2 ст. 20.23., ст. 20.24., ст. 20.29 КоАП РФ.

Порядок исполнения постановлений об административном аресте регламентирован ст.32.8 КоАП РФ и возлагается на органы внутренних дел. Срок исполнения «немедленно» после вынесения постановления. Исполнение постановления может быть приостановлено до семи суток в случае установления обстоятельств, указанных в ч. 5 ст. 32.8 КоАП РФ. При этом срок приостановления не засчитывается в срок отбывания. Административный арест применяется исключительно в качестве основного вида наказания в: ч. 1,2,4 ст. 20.1., ст. 20.2., ч. 1, 2, 3, 4 ст. 20.2.2., ст. 20.3.1., ст. 20.5., ч. 2, 3 ст. 20.20., ст. 20.21., ч. 1,2 ст. 20.25., ч. 3 ст. 20.27., ч. 2, 3, 4, 5 ст. 20.31 КоАП РФ.

Подводя итоги можно сделать следующие выводы:

1. Производство по делам об административных правонарушениях включает в себя четыре стадии:

- возбуждение дела;
- рассмотрение;
- пересмотр постановлений и решений;
- исполнение постановлений.

2. Протоколы об АПН, посягающих на ОП и ОБ в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ, уполномочены составлять 11 субъектов, в том числе должностные лица ОВД (полиции).

3. Пробелом в законодательстве является отсутствие возможности обжалования определения об отказе в восстановлении срока обжалования постановления. В связи с этим целесообразно дополнить главу 30 КоАП РФ нормой предусматривающей возможность обжалования определения об отказе в связи с конкретными причинами. В статье 30.3 КоАП РФ перечислить эти причины, которые будут являться уважительными в случае пропуска срока обжалования. К числу уважительных причин стоит отнести «болезнь, не представляющая возможности обжалования; смерть близкого родственника, а также отсутствие по месту рассмотрения дела об АПН в связи с длительной командировкой лица».

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01.07.2021 № 283-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях / О.В. Панков. – М.: Проспект, 2011. – С. 155.
3. Козлов Ю.М. Административное право: учеб. для вузов / Ю.М. Козлов. – М.: Юристь, 2007. – С. 145.
4. Проект нового Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/news/1317041/> (дата обращения: 12.10.2021).

Денисенко Снежана Геннадьевна,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

ВОПРОСЫ ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ И КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В статье на основе действующего административно-деликтного законодательства и сложившейся право-применительной практики рассматриваются вопросы документирования и квалификации административных правонарушений в области дорожного движения. Предлагается алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел в рассматриваемой сфере административно-деликатных отношений.

Ключевые слова: административная ответственность, квалификация административных правонарушений, субъекты административной юрисдикции, правонарушения в области дорожного движения.

ISSUES OF DOCUMENTATION AND QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE FIELD OF ROAD TRAFFIC

The article examines the issues of documentation and qualification of administrative offenses in the field of traffic on the basis of the current administrative and tort legislation and established law enforcement practice. The algorithm of actions of employees of internal affairs bodies in the sphere of administrative and tort relations under consideration is proposed.

Key words: administrative responsibility, qualification of administrative offenses, subjects of administrative jurisdiction, traffic offenses.

Административная ответственность за нарушение Правил дорожного движения выступает одним из действенных средств поддержания безопасности дорожного движения, при этом своевременное, полное, объективное выяснение обстоятельств каждого дела об административном правонарушении обуславливает необходимость качественного документирования каждого совершенного административного деликта.

Административная ответственность за совершение правонарушений в области дорожного движения предусмотрена главой 12 КоАП РФ. Вполне очевидно, что каждый факт совершения административного правонарушения указанной категории подлежит обязательному документированию. Кроме того, по двум составам административных правонарушений (ст. 12.24 и ч.2 12.30 КоАП РФ) предусмотрен особый порядок документирования. Так, законодатель обязывает правоприменителя составить протокол осмотра места совершения административного правонарушения (ст. 28.1.1 КоАП РФ), причем достаточно подробно приводит перечень сведений, подлежащих внесению в протокол. В частности, это погодные условия, вид и состояние дорожного покрытия, освещенность, наличие (отсутствие) светофора, режим его работы, наличие дорожных знаков, дорожной разметки, то есть в протоколе максимально подробно описывается все, что имеет отношение к совершенному ДТП.

Кроме того, к данному протоколу в обязательном порядке прилагается схема дорожно-транспортного происшествия, на которой фиксируется обстановка места ДТП с обязательным указанием замеров, произведенных на месте происшествия. Это не только информация общего характера (ширина проезжей части, обочины (при ее наличии), ширина каждой полосы движения и пр.), но и конкретные сведения относительно обстоятельств ДТП (расстояние от оси двух колес автомобиля (автомобилей) до линии разметки, расстояние между автомобилями, расстояние от каждого автомобиля до места предполагаемого столкновения автомобилей (места наезда на пешехода). Данные сведения очень важны в дальнейшем при проведении автотехнической экспертизы, а сам протокол осмотра места совершения административного правонарушения (и схема места ДТП) имеет большое доказательственное значение. Именно он будет являться основополагающим процессуальным документом при рассмотрении дела об административном правонарушении и принятии решения по нему. И именно данные документы будут положены экспертом в основу заключения при ответе на вопросы о наличии у водителя технической возможности избежать ДТП, поскольку объектом экспертного исследования могут быть только обстоятельства, связанные с фактическими действиями водителя и других участников дорожного движения. К слову, момент возникновения опасности для движения определяется с учетом дорожной обстановки, предшествующей ДТП, поэтому опасность для движения считается возникшей в тот момент, когда водитель имел объективную возможность ее обнаружить [1].

Как уже было указано выше, только по двум составам требуется составление перечисленных процессуальных документов. К сожалению, на практике статья 12.30 КоАП РФ (Нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего) практически не применяется. Как правило, никто даже не пытается найти неизвестного пешехода, создавшего своими действиями помехи в движении транспортных средств, поскольку в редких случаях

такие поиски могут увенчаться успехом (если только не была известна личность пешехода). Будучи загруженными в своей повседневной деятельности, сотрудники ДПС успевают (да и то не всегда) лишь оформить дорожно-транспортное происшествие. А если не успевают, то им на помощь может быть направлен экипаж ГИБДД, который зачастую вообще не имеет представления, как документально оформляется данное правонарушение, не говоря уже о поиске и опросе возможных свидетелей. В такой ситуации уместнее вести речь о составлении хоть какого-нибудь протокола осмотра места происшествия и схемы к нему, качество которых, безусловно, вызовет большие претензии, поскольку доказательственное значение таких процессуальных документов практически теряется еще на этапе их оформления.

И данный факт кажется нелепым. Представляется, что любой сотрудник ГИБДД, который несет службу на дороге, должен уметь грамотно составить схему ДТП, в то время как по факту он даже не имеет представления, как это делать. Именно поэтому зачастую имеют место ситуации, когда после совершения ДТП водители по несколько часов стоят на дороге в ожидании прибытия сотрудников ГИБДД, в то время как поблизости находится патрульный автомобиль. Неизменно это вызывает бурю недовольства и непонимания со стороны населения. Тем печальнее выглядит такая ситуация, когда оформляются материалы по факту совершения преступления данной категории.

Напомню, что уголовная ответственность за совершение преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта предусмотрена главой 27 УК РФ. Ст. 264 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение лицом, управляющим транспортным средством, правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека. В свою очередь, ст. 12.24 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.

Таким образом, оба состава материальные: обязательным условием наступления конкретного вида юридической ответственности является наступление последствий в виде вреда здоровью человека.

И коль скоро в нашей статье мы ведем речь не только о документировании, но и о квалификации деликтов в области дорожного движения, представляется необходимым привести критерии разграничения такого вреда здоровью.

В частности, под причинением легкого вреда здоровью понимается кратковременное расстройство здоровья или незначительная стойкая утрата общей трудоспособности. Под причинением средней тяжести вреда здоровью понимается не опасное для жизни длительное расстройство здоровья или значительная стойкая утрата общей трудоспособности менее чем на одну треть (примечание к ст. 12.24 КоАП РФ). Под причинением тяжкого вреда здоровью понимается вред, опасный для жизни человека, потеря зрения, речи, слуха либо какого-либо органа или утрата органом его функций, прерывание беременности, психическое расстройство, заболевание наркоманией либо токсикоманией, неизгладимое обезображивание лица, значительная стойкая утрата общей трудоспособности не менее чем на одну треть либо полная утрата профессиональной трудоспособности [2].

На первый взгляд, все достаточно просто и понятно. Есть заключение эксперта-медика о наличии кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности – деяние квалифицируется по ч. 1 ст. 12.24 КоАП РФ. Есть заключение о наличии не опасного для жизни длительного расстройства здоровья или значительной стойкой утраты общей трудоспособности менее чем на одну треть – деяние квалифицируется по ч. 2 ст. 12.24 КоАП РФ. В случае, если согласно заключению эксперта у потерпевшего присутствуют вышеперечисленные физические недуги, значительная стойкая утрата общей трудоспособности не менее чем на одну треть либо полная утрата профессиональной трудоспособности – деяние квалифицируется по ст. 264 УК РФ. Но это не столь однозначно.

Зачастую при документировании ДТП сотрудник ГИБДД не знает точно, какие именно телесные повреждения получил потерпевший. Да, в приемном покое медицинского учреждения, в которое поступил потерпевший, запрашивается справка о наличии таковых. Однако человеческий организм непредсказуем. Состояние здоровья после подобных травм не статично. И на практике имеют место случаи, когда «незначительные», на момент поступления в больницу, телесные повреждения в результате влекут утрату трудоспособности на срок более одной трети, а значит признаются экспертами тяжкими, что в конечном итоге вызывает необходимость корректировки первичной квалификации и направлению материалов об административном правонарушении для производства предварительного следствия.

И если документирование факта ДТП осуществлено на низком профессиональном уровне, вряд ли можно говорить о качественном предварительном расследовании, что, в свою очередь, может привести даже к освобождению виновного от ответственности.

Но имеет место и противоположная сторона данной проблемы, когда следователь оформляет материалы ДТП, а особенно, когда начинает проводить предварительное следствие, а впоследствии выясняется, что причиненные потерпевшему телесные повреждения не влекут утрату трудоспособности на срок более одной трети и по этому признаку признаются экспертом вредом здоровья средней тяжести. В этой ситуации материалы проверки (протокол осмотра места происшествия со схемой ДТП, объяснения водителей и свидетелей) либо вообще материалы уголовного дела направляются в ГИБДД для осуществления производства по делу об административном правонарушении. В итоге данные действия приводят к затягиванию сроков рассмотрения дела и принятия решения по существу.

Обращает на себя внимание и тот факт, что если по делу об административном правонарушении, например, два потерпевших, одному из которых причинен легкий вред здоровью, а другому – средний вред здоровью, действия водителя квалифицируются по ч. 1 и ч. 2 ст. 12.24 КоАП РФ. Соответственно, составляется один протокол об

административном правонарушении, а если уже составлено два протокола, то они должны быть объединены судьей в одно производство. При этом назначение наказания осуществляется в пределах санкции, предусматривающей назначение более строгого административного наказания [3]. Если же одному из потерпевших причинен средний вред здоровью, а другому – тяжкий, то действия водителя должны быть квалифицированы только по ст. 264 УК РФ, иначе это повлечет двойное наложение ответственности.

Если же причинение вреда здоровью указанной степени тяжести было обусловлено нарушением Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортных средств (например, проезд на запрещающий сигнал светофора или неисправность тормозной системы), действия (бездействие) водителя должны быть квалифицированы по совокупности статей: по ст. 12.12 КоАП РФ или ч. 2 ст. 12.5 и ч. 1 (ч. 2) ст. 12.24 КоАП РФ.

Таким образом, в основе формирования единообразной правоприменительной практики, на наш взгляд, должна лежать, с одной стороны, разработка алгоритма действий при документировании административных правонарушений в области дорожного движения, повлекших легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, с другой стороны, - разработка рекомендаций по изучению должностными лицами, уполномоченными на составление протокола об административном правонарушении, особенностей документирования и квалификации административных правонарушений в области дорожного движения и, собственно, изучение этих рекомендаций.

Литература

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант».

2. Правила определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2007 г. № 522) // СПС «Гарант Плюс».

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Гарант Плюс».

Затолокин Александр Александрович,
доцент кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

Иванченко Екатерина Владимировна,
преподаватель кафедры
административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Демонстрируются имеющиеся меры государственного принуждения, применяемые полицией, тактика применения, а также их процессуальная сторона которая не раскрыта в действующих источниках права. Анализируются ведомственные документы отчасти раскрывающие проблемные вопросы применения отдельных мер государственного принуждения. Делается вывод о необходимости четкого правового закрепления всех применяемых полицией мер государственного принуждения.

Ключевые слова: меры государственного принуждения, процессуальные особенности применения отдельных мер государственного принуждения, существующие пробелы в правовом регулировании применения отдельных мер принуждения, регламентация применения полицией отдельных мер принуждения, четкое правовое закрепление мер государственного принуждения.

IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF THE USE BY THE POLICE OF CERTAIN MEASURES OF STATE COERCION

The available measures of state coercion used by the police are demonstrated, the tactics of application and the procedural side of which are not disclosed in the current sources of law. Departmental documents partially revealing problematic issues of the application of certain measures of state coercion are analyzed. The conclusion is made about the need for a clear legal consolidation of all state coercion measures used by the police.

Key words: measures of state coercion, procedural features of the application of individual measures of state coercion, existing gaps in the legal regulation of the use of individual coercive measures, regulation of the use of individual coercive measures by the police, clear legal consolidation of measures of state coercion.

Государственное принуждение обосновано занимает одно из ключевых мест в теории административного права, поскольку без принудительных мер невозможно добиться строгого соблюдения установленных норм и правил. Помимо указанного фактора, важность рассматриваемых мер подчеркивается их положением, определяемом федеральным законодательством. Большинство мер государственного принуждения, а также, процедуры (процессы) связанные с их применением подробно описаны в различных источниках права, зачастую имеющих статус федеральных законов.

Все меры государственного принуждения, применяемые в рамках производства по делам об административных

правонарушениях, будь то меры административного наказания или меры обеспечения производства, регламентируются кодифицированными нормами права, введенными в действие Федеральными законами (например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был введен в действие ФЗ № 196 [1], а Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – ФЗ № 21 [2]). Количественный состав действий (процедур, стадий), их последовательность, временные рамки применения, а также соответствующее процессуальное оформление регулируется указанными выше Законами. В связи с консервативностью, устоявшимися и подробно регламентированными правилами применения, меры государственного принуждения применяемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, как правило не вызывают затруднений ни у правоприменителей, ни у граждан.

Ряд наиболее суровых мер государственного принуждения, таких как применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия регламентируются Федеральным законом № 3 «О полиции» [3], в котором подробно описан порядок их применения и последующие действия.

При этом, не может не обратить на себя внимание, что Федеральный закон «О полиции» в качестве самостоятельной главы (Глава 4) выделяет применение полицией отдельных мер государственного принуждения. К таковым законодатель относит следующие четыре меры.

1. Задержание. По сравнению с административным задержанием данная мера государственного принуждения применяется к более широкому кругу лиц и регламентируется разнообразными (в зависимости от оснований и целей) федеральными законами. Так, например, если задерживается лицо, подозреваемое в совершении преступления, либо лицо, в отношении которого избрана мера пресечения в виде содержания под стражей, то задержание будет регламентироваться Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации; в том случае, когда осуществляется задержание лица, нарушившего правила комендантского часа, то Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении».

2. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории. Эта мера, помимо Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» регламентируется иными федеральными конституционными законами и федеральными законами, такими как Федеральный закон № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральный закон № 174 (Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации).

3. Оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов. Правовой основой применения данной меры, кроме Федерального закона «О полиции», является Федеральный закон № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федеральный закон № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

4. Формирование и ведение банков данных о гражданах. Данная мера государственного принуждения, в силу своей востребованности различными органами и организациями подробно регламентирована большим количеством федеральных законов. В первую очередь это законодательство о персональных данных, во вторую это федеральные законы регламентирующие правовой статус тех или иных органов, имеющих доступ к полицейским базам данных или аффилированно участвующих в их наполнении. Среди наиболее значимых федеральных законов, регламентирующих указанную меру следует назвать: Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных», Федеральный закон № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Однако, наряду с данными мерами, закрепленными в праве и официально именуемыми как отдельные меры государственного принуждения, в практической деятельности

органов внутренних дел (полиции) применяются меры, по своей сущности и содержанию являющиеся таковыми, но не вошедшие в четвертую главу Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции», к ним следует отнести и проверку документов (в том числе и удостоверяющих личность гражданина), и остановку пешехода, и остановку транспортного средства, и личный осмотр (в том числе осмотр транспортного средства), и требование о прекращении противоправных действий, и официальное предостережение, и запрет на въезд на территорию Российской Федерации.

Ниже проведем анализ правовой основы применения органами внутренних дел (полицией) отдельных мер государственного принуждения не вошедших в гл. 4 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции».

И так, проверка документа, как отдельная мера государственного принуждения регламентируется п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» и входит в перечень прав полиции [3]. Помимо федерального законодательства, ведомственный приказ относит проверку документов к административной процедуре в рамках исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения [4].

Следующая мера государственного принуждения – остановка пешехода не регламентируется на федеральном уровне, ее правовая основа содержится лишь в ведомственном приказе [4], что позволяет говорить о ее востребованности только в рамках конкретного направления деятельности полиции – дорожно-патрульной службы.

Остановка транспортного средства, как отдельная мера государственного принуждения, в отличие от предыдущей меры имеет правовую основу и в федеральном законодательстве, и в ведомственном приказе. Так п. 20 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» включает данную меру в перечень прав полиции, а приказ МВД России № 664 [4] относит ее к перечню административных процедур в рамках исполнения государственной функции.

Правовая основа личного осмотра содержится в п. 18 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции», который гласит, что полиции предоставлено право, совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий и в целях обеспечения общественной безопасности осуществлять личный досмотр граждан. Справедливости ради следует отметить отсутствие конкретизации порядка осуществления личного осмотра как в праве, так и в ведомственных документах.

Осмотр транспортного средства берет правовую основу в п. 20 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции», где говорится о праве полиции осматривать транспортные средства и перевозимый груз, при наличии подозрения что они используются в противоправных целях. Ведомственным приказом (приказ МВД России № 664) осмотр отнесен к мерам административного воздействия, применяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, хотя в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях не упоминается о нем. Не являясь процессуальной мерой, все же осмотр подразумевает под собой определенное материальное закрепление, а именно – составление акта осмотра.

Следующая мера государственного принуждения – требование о прекращении противоправных действий. Данная мера регламентируется п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции», в котором говорится о предоставлении полиции права требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий. Требование может быть заявлено как в устной, так и в письменной форме. В том случае, если требование объявляется устно, то лицо, которому оно адресовано, обязано незамедлительно прекратить противоправные действия. В случаях, когда требование имеет письменную форму и вручается, то оно подлежит исполнению в установленные в нем сроки, но не позднее одного месяца с момента вручения. Данная мера государственного принуждения усиливается за счет образующегося при ее невыполнении правового деликта санкцией по которой предусматривается административный арест до 15 суток.

Официальное предостережение как отдельная мера государственного принуждения закрепление в праве получила сравнительно недавно, когда в п. 12 ч. 1 и ч. 5 ст. 13 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» были внесены соответствующие изменения. Кроме федерального законодательства, предостережение имеет детальную регламентацию в ведомственном приказе [5], где описывается порядок объявления предостережения, его форма, а также приводится перечень должностей в системе МВД России, уполномоченных применять данную меру.

Запрет на въезд на территорию Российской Федерации как отдельная мера государственного принуждения, применяемая органами внутренних дел (полицией) регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации № 12 [6] и приказом МВД России № 303 [7].

В завершении можно сделать вывод, что помимо выделенных в отдельную главу (Глава 4) в Федеральном законе № 3-ФЗ «О полиции» четырех отдельных мер государственного принуждения, к таковым следует отнести и иные восемь мер государственного принуждения. Правовая основа рассмотренных выше мер государственного принуждения в настоящее время имеет определенные пробелы, так из приведенных восьми мер, две (остановка пешехода; запрет на въезд на территорию Российской Федерации) не отражены в Федеральном законе № 3-ФЗ «О полиции», одна (личный осмотр) кроме упоминания в Федеральном законе не конкретизируется в подзаконных актах. Все меры государственного принуждения вторгаются в сферу прав и свобод человека и гражданина, поэтому от их закрепления в праве опосредованно, а иногда и напрямую, зависит соблюдение этих самых прав и свобод. В целях устранения пробела в праве предлагаем дополнить четвертую главу Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» следующими отдельными мерами государственного принуждения: проверка документов (в том числе и удостоверяющих личность гражданина); остановка пешехода; остановка транспортного средства; личный осмотр; осмотр транспортного средства; официальное предостережение; запрет на въезд на территорию

Российской Федерации. Кроме этого, по каждой отдельной мере государственного принуждения должен быть разработан соответствующий административный регламент, утвержденный ведомственным приказом.

Предлагаемые меры позволят устранить имеющиеся проблемы в правовом регулировании отдельных мер государственного принуждения, применяемых органами внутренних дел (полицией), что в свою очередь положительно отразится на гуманизация законодательства и будет способствовать нивелированию нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Литература

1. О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. зак. от 30.12.2001 № 196-ФЗ // ИПО «Гарант». – URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 30.09.2021).

2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. зак. от 08.03.2015 №21-ФЗ // ИПО «Гарант». – URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 30.09.2021).

3. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // ИПО «Гарант». – URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 30.09.2021).

4. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: приказ МВД от 23.08.2017 № 664 // ИПО «Гарант». – URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 30.09.2021).

5. О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции

полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения: приказ МВД от 04.03.2020 № 119// ИПО «Гарант». – URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 30.09.2021).

6. О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства: постан. Правительства РФ от 14.01.2015 № 12 // ИПО «Гарант». – URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 30.09.2021).

7. Об утверждении Порядка рассмотрения материалов, содержащих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия (отмены) решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, а также форм решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, решения об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, уведомления иностранного гражданина или лица без гражданства о принятом в отношении него решении о неразрешении въезда в Российскую Федерацию: приказ МВД России от 08.05.2019 № 303 // ИПО «Гарант». – URL: <https://study.garant.ru> (дата обращения: 30.09.2021).

Бондарь Олег Олегович,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат экономических наук

Макаренко Андрей Иванович,
преподаватель кафедры
специальных дисциплин
Краснодарского университета МВД России

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

В данной статье рассматривается актуальность и правовые последствия изменения административного законодательства путем издания нормативного акта кодифицирующего административное судопроизводство.

Ключевые слова: право, общество, административное право, административный процесс, доктрина административного права, принципы административного права, принципы административного процесса, субъекты административного судопроизводства, развитие административного права.

RELATIONSHIP OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND ADMINISTRATIVE PROCESS

This article examines the relevance and legal consequences of changing administrative legislation by issuing a normative act codifying administrative proceedings.

Key words: law, society, administrative law, administrative process, doctrine of administrative law, principles of administrative law, principles of administrative process, subjects of administrative proceedings, development of administrative law.

На первый взгляд, административный процесс и административное судопроизводство – это два тождественных термина, но по своему содержанию они не оказываются аутентичными. В настоящий момент в науке административного права существует спор о том была ли кодификация административных процессуальных норм необходима. Так, Н.Г. Салищева обращала внимание на то, что процессуальный регламент отдельного правового института является более корректным, а идеи кодификации не могут позволить отразить специфику регламентации каждого отдельного взятого правового института административного права [1].

Для полноты сопоставления понятий и решения поставленной задачи, необходимо обратиться в доктрине административного права и рассмотреть отдельно взятые положения по вопросу административного судопроизводства, процесса. Научная доктрина по этому вопросу разделена на два направления: управленческий и юрисдикционный.

В рамках юрисдикционного направления рассматривается деятельность, которая выражается в рассмотрении споров судами или иными представителями публичной власти, участниками которых выступают субъекты, не находящиеся в служебных отношениях и под мерами принуждения [2].

По утверждению А.А. Демина, использование в научной доктрине положений о рассмотрении споров из публичных отношений, субъектом вне судебной системы, не может иметь отношения к процессуальному регламентированию [3].

Идейным автором, которым было сформулировано управленческое направление являлся В.Д. Сорокин. Идея об административном процессе, по его убеждению, сводилась к урегулированному порядку, который обеспечивал порядок рассмотрения индивидуально-конкретных дел в области управления, субъектами соответствующей сферы власти [4]. Также, по его мнению, административное судопроизводство является самостоятельным институтом, который может быть отделен от административного процесса [5]. Возникает вопрос, какие отношения, следовательно, должны входить в понятие административного процесса. По мнению Сорокина, необходимо включать следующие отношения: связанные с принятием

нормативных правовых актов органов государственного управления; реализация процесса, связанного с обращением граждан в области управления; организационные процессы управленческого характера; реализация механизма поощрения; реализация мер принуждения [6].

Говоря об управлении необходимо отметить, значительный массив исследований в данной области. Поскольку разработкой данной проблемы занимались как в советский период, так и в настоящее время.

В качестве примера научных изысканий советского периода, следует обратить внимание на диссертацию П.А. Петухова. В своем исследовании, соискатель под административным процессом понимал совокупность правовых отношений, возникающих из деятельности государственного управления, в лице органов и должностных лиц по рассмотрению споров административно-правового характера. Главная мысль отражала процессуальные отношения различных отраслей права в виде форм административно-юрисдикционной деятельности органов управления соответствующей отрасли права [7].

Противник Петухова, Д.Н. Бахрах критично отнесся к утверждениям оппонента, поскольку последний указывал на то, что административный процесс по своей сути обеспечивает регулирование отношений не только юрисдикционной деятельности, но в том числе и правоприменительную деятельность в аспекте регулятивной нормы [8].

Однако, в настоящий период времени позиции ученых рассматривающих развитие административного права сблизились. Один из видных российских административистов Н.Г. Салищева постепенно изменила свои взгляды на позиции административного процесса, в сторону противоположного лагеря [9]. Стоит отметить попытки ряда ученых, одним из которых был Г.И. Петров, направленные на смягчение вопроса унификации взглядов по определению административного процесса и глубины его правового механизма [10].

В другой диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, автором которой была С.Н. Махина отмечается противоречивость определения понятия административный процесс. Так, по мнению диссертанта сила

идеологии советского времени негативно сказывалась на формировании идеи административного процесса, в связи с чем можно с полной уверенностью утверждать о скептических настроениях в доктрине. Это вызвано тем, что мнимое общество, состоявшее из населения, противопоставлялось государству. Ни для кого не секрет, что публичные интересы советского периода времени были первостепенными. Соответственно частный спор к государству, а тем более правовое закрепление такого механизма могло быть расценено как нонсенс всей правовой системы и соответственно институтов государственного управления [11].

Для чистоты формирования субъективных взглядов необходимо рассмотреть идеи, которые были заложены авторами диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук. Например, докторант И.В. Панова вопрос об административном процессе рассмотрела с позиций более глобального обоснования. Согласно ее взглядам административный процесс необходимо рассматривать как часть юридического процесса и соответственно, разделять на такие элементы как нормотворчество, правоприменение и нормы, регламентирующие реализацию материального права уполномоченными субъектами в рамках публичных отношений. Еще одной особенностью, отмеченной в данном вопросе, автором докторской диссертации является включение в предмет регулирования на ряду с органами государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов, не входящих в структуру разделения властей. Единственной оговоркой в работе автора, было указание о том, что отрасль права должно совпадать с нормами процессуального права.

К числу перечисленных точек зрения необходимо добавить и иную, альтернативную, позицию по вопросу административного процесса, которая была сформулирована А.И. Стаховым. Им была предложена собственная методология раскрытия смысла процесса, на основе следующих принципов:

– специфическая деятельность специально-уполномоченных субъектов, чьи судебные полномочия направлены на разрешение конфликта согласно норм федерального и регионального законодательства;

– цикличность административного процесса обусловлена замкнутостью порядка разрешения публично-правовых споров в рамках регламентации процессуального законодательства соответствующей отрасли российского права;

– субъектом обладающим правом рассмотрения публично-правового иска является специализированный орган, чья деятельность регламентируется нормами процессуального законодательства соответствующей отрасли российского права.

Данная методология в качестве дифференциации административного процесса вобрала в себя два подхода: сам судебный процесс и исполнительный процесс.

Таким образом, под процессуальной деятельностью в рамках судебного процесса необходимо понимать процедуру рассмотрения самого спора уполномоченным на то субъектом, чья деятельность регламентирована специальной процессуальной нормой права.

И, соответственно, второй элемент предложенной дифференциации представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов и (или) органов местного самоуправления в пределах, установленных процессуальным законодательством по рассмотрению публичных споров.

Но не стоит забывать о традиционном понимании административного процесса, в частности Е.Б. Лупарев, рассматривает административный процесс в качестве деятельности, которая реализуется уполномоченными субъектами в порядке реализации норм процессуального права, рассматривая публично-правовой спор, включая привлечения виновных лиц к ответственности [13]. Исходя из этого понимания административного процесса, автор этой концепции считает, что, рассматривая суть процесса необходимо исходить не с позиций особенностей судопроизводства, а с позиций реализации норм права, формирование определенной методологии, которая характеризует и обуславливает деятельность специально-уполномоченных государственных и иных органов по разрешению административного публичного спора [14].

Следующий вопрос, который необходимо отметить при рассмотрении спора о соотношении административного судопроизводства и административного процесса это научное определение определяющих критериев административно-публичного спора, так ученые имеют разные взгляды по предмету правового регулирования. Но рассмотрев основные точки зрения административного процесса, то есть регламентации по рассмотрению публично-правовых споров, можно прийти к выводу, что сам спор, как это подчеркнула Салищева, предопределяет норму права, которая будет регламентировать ход его рассмотрения. Подводя краткий итог, можно определить, то что административное судопроизводство термин, который раскрывается в аспекте правовой регламентации административного процесса при рассмотрении публичного спора в суде. Однако по сути административный процесс может быть реализован не только судебными, но и квазисудебными органами. К таковым необходимо отнести государственные и муниципальные органы власти чьи полномочия определены нормами федерального и регионального законодательства.

Тем самым создается необходимость пересмотреть сущность и название Кодекса административного судопроизводства России на «Административный процессуальный кодекс Российской Федерации» [15].

У данной позиции есть сторонники, но есть и противники. Нормы Конституции Российской Федерации закрепляют рассмотрение судебного спора на ряду как с общеизвестными подсудностями (гражданский, арбитражный и уголовный процессы), новым для нас административным. По мнению Н.Н. Цуканова данная необходимость обусловлена рядом причин, к основным относится кодификация, упрощение разрешения споров и минимизация коллизий правового характера при рассмотрении административно-публичного спора. Также, по его мнению, реализация нового витка административно-правовой реформы возможна только тогда, когда назрела необходимость и существуют предпосылки нормативного и материального характера. Однако в период формирования его идеи не все условия были реализованы в правовой действительности [16].

В настоящий момент правовая действительность изменилась, сущность научной доктрины продвинулась далеко вперед, соответственно наступили условия и были созданы предпосылки для обеспечения реализации кодифицированного акта в области рассмотрения административно-публичных споров. Таким образом, принятие Административного процессуального кодекса на наш взгляд раскроет дисциплину административно-процессуальное право и выведет ее из тени административного права в сторону самостоятельной отрасли российского права. Однако формирование самостоятельной отрасли российского права не является самоцелью, изменение сущности правового регулирования связано с необходимостью создания механизма, который позволит иметь собственные рычаги по регулированию административно-публичной сферы жизни общества.

На сегодняшний день Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, как уже отмечалось ранее имеет достаточно узкий круг решения вопросов административно-публичной сферы жизни общества, в связи с тем, что он был заточен под реализацию своих норм судами общей юрисдикции. Ведь его принятие было направлено на искоренение противоречий рассматриваемых публичных споров в рамках частно-процессуальных норм права. Хоть это и приблизило административный процесс к выделению административно-процессуального права, но на деле лишь перенесло нормы в отдельный кодифицированный акт и зачастую запутало, и усложнило порядок регламентации споров судами.

Поэтому в настоящее время принятие административно-процессуального кодекса в Российской Федерации как следующего шага в рамках реформы административного права не представляется возможным. В тоже время, несмотря на то, что научная доктрина российского административного права имеет различные подходы, большинство российских ученых склоняются к необходимости принятия административно-процессуального кодекса. Однако для реализации этих пожеланий необходимо обеспечить реализацию намеченной судебной реформы Российской Федерации.

Подводя итог вопросам, рассмотренным в рамках данного исследования, необходимо отметить что с позиций административного судопроизводства и административного процесса, следует провести линию разграничения и сделать следующие обобщающие выводы.

Административное судопроизводство не поглощает и не отождествляет понятие административный процесс, поскольку процесс как вид деятельности регламентирующий порядок рассмотрения административно-публичного спора, который подлежит рассмотрению не только судами, но и другими специально уполномоченными на то органами. Соответственно источником правового регламентирования для административного судопроизводства служит Кодекс административного производства, однако для реализации порядка административного процесса могут быть применены иные отраслевые нормы, которые регламентируют административно-правовую сферу жизни общества.

В качестве следующего довода, указывающего на различие процесса и судопроизводства, служит субъектный состав административно-публичных споров. Как уже было упомянуто ранее, ими могут быть квазисудебные органы, к примеру местная администрация, являющийся органом местного самоуправления. Таким образом это подтверждает не тождественность административного судопроизводства и административного процесса.

В этой связи считаем целесообразным рассмотреть возможность принятия правового акта «Административного процессуального кодекса», который бы обеспечил правовую регламентацию административных процедур [17]. Данная необходимость обусловлена определению порядка деятельности уполномоченных субъектов по оказанию государственных и муниципальных услуг и принятию решений органами публичной власти.

Литература

1. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР: монография. М.: Юрид. лит., 1964.

2. Сухарева Н.В., Кузнецов В.И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: ЭКСМО, 2010. С. 637–646.
3. Демин А.А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 1998. № 4. С. 32.
4. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. С. 71–72.
5. Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право. Л., 1976; Его же. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.
6. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 78.
7. Петухов П.А. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1981. С. 11.
8. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. С. 7.
9. Административно-процессуальное право / под ред. И.Ш. Киляхсанова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 16.
10. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Сов. гос-во и право. 1962. № 5. С. 30.
11. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: Проблемы теории и перспективы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 4.
12. Стахов А.И. Интегративный подход к пониманию административного процесса в России // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 51–55.
13. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 11.
14. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. С. 243.

15. Об аргументах в пользу того и другого названия см. также: Демин А.А. Кодекс административного судопроизводства в Российской Федерации или все же Административно-процессуальный кодекс? С. 250–259.

16. Цуканов Н.Н. О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства // Рос. юстиция. 2010. № 4. С. 54–58.

17. Об административных процедурах. Проект Федерального закона № 64090-3 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.02.2001).

Должникова Екатерина Викторовна,
преподаватель кафедры административного права
и административной деятельности
Ставропольского филиала
Краснодарского университета МВД России

ПОЛНОМОЧИЯ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О ПРИЧИНЕНИИ ПОБОЕВ

В статье рассмотрены полномочия участкового уполномоченного полиции по рассмотрению административных дел по правонарушениям, предусмотренным ст. 6.1.1 КоАП РФ. Анализируются основания проведения процессуальных действий участковыми уполномоченными полиции, а именно назначение судебно-медицинских экспертиз по делу об административном правонарушении. Выделяется проблематика соответствия сроков проведения судебно-медицинской экспертизы, срокам административного расследования и доказательное значение заключение эксперта при рассмотрении административного дела в городских судах.

Ключевые слова: полномочия участкового уполномоченного полиции, судебно-медицинская экспертиза, медицинское освидетельствование, срок административного расследования.

THE POWERS OF THE DISTRICT COMMISSIONER OF THE POLICE NECESSARY FOR THE CONDUCT OF PROCEEDINGS ON CASES AND INFLICTION OF BEATINGS

The article examines the powers of the district commissioner of the police to consider administrative cases on offenses provided for in Article 6.1.1 of the Administrative Code of the Russian Federation. The article analyzes the grounds for conducting procedural actions by district police commissioners, namely the appointment of forensic medical examinations in the case of an administrative offense. The problems of compliance with the timing of the forensic medical examination, the timing of the administrative investigation and the evidentiary value of the expert's opinion when considering an administrative case in city courts are highlighted.

Key words: the powers of the district police commissioner, forensic medical examination, medical examination, the term of the administrative investigation.

В настоящее время, согласно ст. 23.1 КоАП РФ административная юрисдикция по рассмотрению дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои» принадлежит суду.

За прошедший 2020 год, согласно данным судебной статистики Российской Федерации число рассмотренных административных дел по правонарушению, предусмотренному ст. 6.1.1 КоАП РФ составило 172 391, из них к административной ответственности привлечено 107 947 правонарушителей. Данное число является лидирующим среди правонарушений 6 Главы КоАП РФ [1]. Согласно приведенным статистическим данным по побоям к наказанию в виде штрафа привлечено 89 762 правонарушителей, а к административному аресту – 6 334 правонарушителей, оправдано – 16 073 человек [2]. Данные показатели свидетельствуют о приоритетном назначении штрафа по побоям.

Административное правонарушение – побои относятся к правонарушениям, посягающим на здоровье человека, обязательным последствием которых является причинение

физической боли, косвенными признаками которых могут выступать телесные повреждения. При определении степени посягательства на здоровье, судмедэкспертом проводится судебно-медицинская экспертиза, заключение которой является основополагающим при квалификации по составу и привлечении к ответственности. Но зачастую, указанных повреждений у потерпевшего не имеется, и полагаться при квалификации административного материала приходится на другие доказательства. Все указанные обстоятельства устанавливаются при производстве по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ, которое проводится в форме административного расследования.

Анализ ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ к поводам для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ позволяет отнести: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Согласно п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и в соответствии с Приказом МВД России от 30 августа 2017 года № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» [3], протоколы по делам об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции), то есть это свидетельствует о том, что участковый уполномоченный полиции вправе выносить определение о возбуждении административного расследования по административным побоям, немедленно после выяснения факта совершения данного правонарушения. С момента возбуждения административного расследования начинается исчисления срока, который в соответствии с ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ составляет не более одного месяца. То есть в указанный срок участковый уполномоченный полиции, в производстве которого находится административное дело, должен назначить судебно-медицинскую экспертизу (срок проведения которой устанавливается до одного

месяца) и истребовать заключение судмедэксперта, а также собрать остальные доказательства по делу. Согласно п. 1 ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ в исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен на месяц. В данном случае в ситуации, когда производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ осуществляется в форме административного расследования, а правонарушитель не установлен, то участковый уполномоченный полиции сталкивается с проблемой, связанной с установлением личности и местонахождения правонарушителя и истечением максимального срока административного расследования – 2 месяца, поскольку истечение срока расследования не является основанием для прекращения административного дела, то производство будет продолжаться до момента истечения сроков давности привлечения к административной ответственности – 1 год. В таком случае участковый уполномоченный полиции сталкивается с ситуацией, когда ему необходимо устанавливать личность и осуществлять розыск лица, совершившего правонарушение.

По окончании административного расследования, при наличии признаков состава административного правонарушения – нанесения побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль потерпевшему, участковый уполномоченный полиции составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ, после чего материалы дела об административном правонарушении направляются в районный суд (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

Если административное расследование по делу фактически не проводилось, и оно было возбуждено посредством вынесения протокола об административном правонарушении, то участковый уполномоченный полиции собирает все доказательства по делу, фиксирует путем опроса показания всех свидетелей, потерпевшего и направляет административный материал по подведомственности в мировой суд для рассмотрения.

На наш взгляд, нецелесообразно и необъективно игнорировать административное расследование, при производстве

по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ, поскольку у участкового уполномоченного полиции в таком случае нет процессуальных сроков для назначения судебно-медицинской экспертизы для установления степени причинения вреда здоровью, а также установить его отсутствие. Установление данных обстоятельств, даже при отсутствии видимых телесных повреждений у потерпевшего при побоях, обязательно. В противном случае зачастую в судебной практике районных и мировых судов при отсутствии в материалах административного дела заключения судебно-медицинской экспертизы, которое является ценным доказательством, ведет к прекращению дела об административном правонарушении. Изучив постановления районных судов и мировых судей, можно сделать вывод, что отсутствие достаточных доказательств совершенного административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ судами трактуется как недоказанность вины по принципу презумпции невиновности и дело об административном правонарушении подлежит прекращению. Изучение судебной практики городских судов в разных регионах Российской Федерации, а именно для сравнения: Краснодарского края и Ямало-Ненецкого автономного округа, показало, что в качестве доказательств по делам о совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ, используется как заключение эксперта по проведенной судебно-медицинской экспертизе, так и акт медицинского освидетельствования. Так, при рассмотрении судьей Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ, в качестве среди доказательств исследовался акт судебно-медицинского освидетельствования [4], в свою очередь судьей Кавказского районного суда Краснодарского края в качестве доказательств исследовалось заключение эксперта № от 28.09.2020 года [5]. Согласно ФЗ от 21.11.2011 года № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» судебно-медицинская экспертиза проводится в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, в

медицинских организациях экспертами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной судебно-экспертной деятельности, а также установления причинно-следственной связи между воздействием каких-либо событий, факторов и состоянием здоровья гражданина. Порядок проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз и порядок определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Медицинское освидетельствование лица представляет собой совокупность методов медицинского осмотра и медицинских исследований, направленных на подтверждение такого состояния здоровья человека, которое влечет за собой наступление юридически значимых последствий. Медицинское освидетельствование проводится в медицинских организациях в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти [6].

Несмотря на различие природы указанных медицинских действий, существует еще одно существенное их отличие, влияющее на производство по делам об административных правонарушениях. Во-первых, основанием для производства судебно-медицинской экспертизы, согласно Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12 мая 2010 года № 346н «Об утверждении Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации», является определение суда, постановление судьи, дознавателя или следователя. Участковый-уполномоченный полиции согласно ст. 40 УПК РФ [7] относится к органу дознания. Также согласно ст. 195 УПК РФ по делам частного обвинения экспертиза может проводиться по направлению органов дознания (полиции) или суда (в т. ч. мирового судьи). При этом, какое законное отношение положения уголовно-процессуального законодательства имеют к производству по делам об административных правонарушениях... Возникает вопрос на каком законном основании участковый-уполномоченный полиции в настоящее время выносит определение о назначении судебно-медицинской экспертизы?

Во-вторых – срок проведения судебно-медицинской экспертизы по общему основанию не может превышать – 30 календарных дней, при этом учитываются объем, сложность предстоящих исследований, нормативные затраты времени на их проведение, фактическую загруженность экспертов, иные обстоятельства, связанные с производством экспертизы.

Срок производства судебной экспертизы исчисляется со дня регистрации постановления или определения о назначении судебной экспертизы. В полномочиях участкового – уполномоченного полиции при рассмотрении дел об административных правонарушениях, руководствуясь сроками административного расследования зачастую не хватает процессуального времени на назначение судебно-медицинской экспертизы, производство и истребование заключения эксперта.

В свою очередь, медицинское освидетельствование, согласно Приказа Минздрава России от 18.12.2015 № 933н (ред. от 25.03.2019) «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)», проводится в отношении лица, результат медицинского освидетельствования которого необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения, для расследования по уголовному делу, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, – на основании направления должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Так как участковый уполномоченный полиции вправе составлять протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.1.1 КоАП РФ, то такое законодательное определение позволяет ему законно выносить направление на медицинское освидетельствование лица – потерпевшего от побоев. Результатом проведения медицинского освидетельствования является акт медицинского освидетельствования, который предоставляется сразу же после его проведения, что значительно ускоряет процедуру установления факт наличия или отсутствия телесных повреждений.

Таким образом, можно сделать вывод, что административная юрисдикция участкового уполномоченного полиции по осуществлению производства по делам о причинении побоев, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП РФ заключается в выявлении факта административного правонарушения, его фиксации, при наличии состава правонарушения, вынесения определения о возбуждении административного дела и проведении административного расследования в срок не более одного месяца, по результатам которого составляется протокол об административном правонарушении. При этом, в обязательном порядке необходимо зафиксировать факт отсутствия или наличия телесных повреждений у потерпевшего лица, путем проведения судебно-медицинской экспертизы, порядок назначения и проведения которой, регулируются нормами уголовного процесса, что не приемлемо для рассмотрения административных дел в рамках административного производства.

Литература

1. <http://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 28.10.2021).
2. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71692502> (дата обращения: 28.10.2021).
3. https://sudact.ru/regular/doc/yr52n5UgsPQv/?regular-txt=®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo (дата обращения: 28.10.2021).
4. <https://sudact.ru/regular/doc/U9N7aj4eiwJS/?regular-txt=> (дата обращения: 28.10.2021).
5. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895 (дата обращение: 28.10.2021).
6. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481 (дата обращение: 28.10.2021).

Кушхов Хажмурат Лионович,
старший преподаватель кафедры
теории и истории государства и права
Кабардино-Балкарского государственного университета

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С РЕЛИГИОЗНЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ

В статье рассмотрены вопросы взаимодействия правоохранительных органов с религиозными объединениями в рамках проведения совместных мероприятий, осуществления информационного обмена, участия правоохранительных органов в планировании проведения религиозных мероприятий, совместных просветительских мероприятий, а также осуществления противодействия религиозному экстремизму.

Ключевые слова: религиозные объединения, религиозные конфликты, экстремизм, профилактика, противодействие.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ISSUES OF IMPROVING THE INTERACTION OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES WITH RELIGIOUS ASSOCIATIONS

The article deals with the issues of interaction between law enforcement agencies and religious associations in the framework of joint events, information exchange, participation of law enforcement agencies in planning religious events, joint educational events, as well as countering religious extremism.

Key words: religious associations, religious conflicts, extremism, prevention, counteraction.

Обусловливая активизацию взаимодействия государственных структур с религиозными объединениями, следует отметить в качестве первопричины рост асоциальных явлений в обществе. Причем это проявилось в тенденциозном

росте преступлений экстремисткой и террористической направленности на основе религиозных конфликтов при общем снижении преступных проявлений в целом. Отрадно, что количество выявленных лиц, совершивших подобные преступления, возросло втрое. В результате правоохранные органы при организации взаимодействия с религиозными объединениями сталкиваются с необходимостью решения достаточно сложных и нетрадиционных мировоззренческих и организационно-правовых задач, с которыми они ранее не сталкивались [1, 4].

Однако характеризуя общую направленность взаимодействия правоохранительных органов с религиозными объединениями следует отметить дискуссионный характер организационно-правовых форм его взаимодействия. Причиной тому служит «установление весьма специфических для нашей страны государственно-религиозных отношений, отличающихся двойственным положением его субъектов. Так, указанные субъекты, с одной стороны, обеспечивают правоохранительную и правоприменительную деятельность по реализации свободы совести граждан, а с другой – предусматривают совместное сотрудничество при необходимости соблюдения конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства» [2, 4, 5].

Анализ рассматриваемой проблемы позволил нам выделить два типа развития взаимодействия правоохранительных органов с религиозными объединениями. Так, по первому варианту субъекты указанного взаимодействия допускают нарушения законодательства и демонстрируют взаимную неприязнь, доходящую до конфронтации. Второй тип взаимодействия выражается в готовности субъектов к нормальным взаимоотношениям и взаимовыгодному сотрудничеству.

Первый сценарий мы долгое время наблюдали во взаимодействии правоохранительных органов и религиозных объединений СКФО, которое оказало самое негативное влияние на оперативную обстановку в регионе. Ярким примером тому служат трагические события, связанные с нападением на силовые структуры, произошедшие в Нальчике 13 октября 2005 г. Следует понимать, что основой причиной случившегося стала не совсем

верная позиция взаимоотношений руководства республики и правоохранительных органов с представителями мусульманских общин. В последующем властями республики были сделаны соответствующие выводы и намечены пути к эффективному взаимодействию с религиозными объединениями с целью реализации второго типа взаимодействия. И на сегодняшний день достигнуты значительные результаты в этом направлении. Этому способствовали методы и механизмы, разработанные для мониторинга, диагностики и прогнозирования этноконфессиональной ситуации, а также оценки угроз и последствий деструктивных процессов в обществе [2, 4].

Наряду с указанным возникла «необходимость придания рассматриваемому виду взаимодействия правового статуса в связи с чем между правоохранительными органами и представителями религиозных объединений были достигнуты ряд соглашений. Основное содержание указанных соглашений состоит в организации и осуществлении:

- комплексных информационно-просветительских мероприятий, направленных на предупреждение указанных правонарушений среди населения;
- купирующих мероприятий, проводимых псевдо-религиозными организациями, сектами и этнорелигиозными организациями экстремисткой направленности;
- духовно-нравственного просвещения правоохранителей;
- совместных научно-исследовательских изысканий, направленных, прежде всего, на обобщение и реализацию позитивного отечественного и зарубежного опыта сотрудничества правоохранительных органов с религиозными объединениями.

Одновременно, при реализации указанных мероприятий основная их направленность формируется под воздействием специфики, исповедуемой в регионе концессии. Так, рассматривая соглашения между правоохранительными органами и Русской православной церковью мы видим, что основной курс здесь лежит на профилактике преступности среди несовершеннолетних, реабилитации ранее судимых, по указанным преступлениям и других подобных социально

значимых акций. Соглашение между духовным управлением мусульман и правоохранительными органами содержит положения, направленные на активное преодоление радикализма и экстремизма, в особенности среди молодежной публики, а также предотвращение этнонациональных конфликтов» [1, 2, 3].

В процессе осуществления совместной деятельности правоохранительных органов и религиозных объединений были выработаны разнообразные формы взаимодействия, доказавшие на сегодняшний день свою эффективность. Во-первых, разработаны для дальнейшего распространения пропагандистские материалы, содержащие информацию о повышении правовой культуры граждан и формировании у них активной жизненной позиции по вопросам предупреждения и пресечения экстремистских преступлений. Во-вторых, усиление заинтересованности граждан к оказанию содействия правоохранительным органам. В-третьих, выявление и пресечение противоправной деятельности лиц, пропагандирующих идеи экстремизма, терроризма, социальной, национальной, расовой ненависти и вражды.

На основе изложенного можно заключить, что проявления экстремизма достигнув небывалых масштабов начало приобретать угрожающие масштабы для будущего нашего государства. Молодежь, как известно, является ресурсом национальной безопасности и гарантом поступательного развития общества и социальных преобразований, а ввиду ее способности к быстрой адаптации детерминируется возможность ее активного воздействия на позитивные изменения в обществе. Вместе с тем, алогичность и иррациональность современной молодежи, а также ее бескомпромиссная оппозиционность существующему жизненному укладу создают предпосылки для формирования угрозы безопасности общества и государства. В подобной ситуации перед государственными органами институтами ставится задача по осуществлению профилактики и противодействия молодежному радикализму. Отсюда, мы приходим к пониманию того, что государственные управленческие структуры в целях эффективной реализации процессов социального взросления и развития молодежной аудитории должны опираться на научные знания и практический

опыт. А учитывая непредсказуемость, к которой имеет склонность молодежь, необходимо упредить непродуманные социально-управленческие действия и мероприятия, которые только укрепят ее радикальность, выразителем чего выступает агрессивность и экстремальность сознания [2, 3, 5].

Таким образом, обобщая детерминанты экстремизма, следует учесть, что их профилактика является предупреждением их проявлений. При этом следует помнить и принимать во внимание, что разрастанию данного феномена способствовала произошедшая глобализация, которая упразднила существовавшее ранее культурное своеобразие, что большей частью гражданского населения не было принято позитивно. По этой причине перед правоохранительными органами на злобу дня встала задача, решение которой обеспечит выявление видов радикализма, являющихся предшественниками экстремизма, так как отдельные идеи в своем развитии решительно становятся экстремистскими. Лучшим средством противодействия такому вовлечению выступает развенчание этих идей. В целом же знание степени радикализации населения выступит лучшей профилактикой экстремизма.

Литература

1. Ахмедов Р.М. Взаимодействие Министерства внутренних дел Российской Федерации с религиозными объединениями в сфере противодействия религиозному терроризму и экстремизму // В сборнике: Российская полиция: три века служения Отечеству. Материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Под редакцией Н.С. Нижник. 2018. С. 1380–1383.

2. Голяндин Н.П., Ардавов М.М., Машекуашева М.Х. Взаимодействие органов внутренних дел с представителями религиозных конфессий // Теория и практика общественного развития. 2014. № 16. С. 127–131.

3. Исаев А.А. Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества (на примере Русской православной церкви) // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2016. № 1(6). С. 139–148.

4. Петрянин А.В. Взаимодействие органов внутренних дел с представителями традиционных религиозных конфессий в области противодействия экстремизму // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4(40). С. 316–317.

5. Свечников Н.И., Самарцева А.А. Взаимодействие органов внутренних дел с религиозными объединениями в сфере противодействия религиозному экстремизму // Вестник Пензенского государственного университета. 2020. № 4(32). С. 63–71.

Лихолет Елена Николаевна,
начальник кафедры административного права
и административно-служебной деятельности
органов внутренних дел
Дальневосточного юридического института
МВД России

Сливко Никита Константинович,
преподаватель кафедры административного права
и административно-служебной деятельности
органов внутренних дел
Дальневосточного юридического института
МВД России

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ШТРАФ КАК ВОЗМОЖНОЕ СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ПОТЕРПЕВШИМ ОТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В настоящей статье рассматривается возможность создания административно-правовых средств обеспечения возмещения вреда потерпевшим от административных правонарушений. Авторы приходят к выводу о том, что для создания таких средств необходимо внести изменения в нормы действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующие содержание наказания в виде административного штрафа.

Ключевые слова: административное наказание; административный штраф; правовые средства возмещения вреда потерпевшим; восстановление социальной справедливости.

ADMINISTRATIVE FINE AS A POSSIBLE MEAN OF PROVIDING COMPENSATION OF HARM TO VICTIMS OF ADMINISTRATIVE OFFENCES

The possibility of creating administrative-legal means of providing compensation of harm to victims of administrative offenses is considered in this article. Authors come to the conclusion that creation of these means will require amends to the norms of current Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, that regulate content of such type of punishment as administrative fine.

Keywords: administrative penalty; administrative fine; legal means of compensation of harm to victims; restoration of social justice.

Российская Федерация является одной из тех стран, где судебная защита прав и свобод гражданина, равно как и обеспечение компенсации причиненного ему ущерба являются одними из ключевых конституционных обязанностей государства по отношению к населению (ст. 46 и 52 Конституции РФ) [1]. Сегодня система норм, регламентирующих возмещение вреда потерпевшему, составляет конвергенционный (комплексный) институт права, при правовом регулировании которого, как справедливо отмечает П.Н. Кобец, «важно учитывать тесную взаимосвязь различных отраслей права» [4].

Конвергенционность правового механизма возмещения вреда потерпевшему подтверждается тем, что правовые средства, обеспечивающие восстановление прав жертв противоправных деяний обладают различной отраслевой природой. Данные правовые средства, представлены правовыми нормами и институтами в областях гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права.

Дискуссия о возможностях административно-правовых средств в вопросе обеспечения восстановления прав потерпевших

и, как следствие, их включения в комплексный механизм возмещения вреда потерпевшему длительное время является предметом дискуссий в научно-юридической среде. На необходимость учета таких возможностей, в частности, указывает А.А. Мусаткина, обоснованно аргументируя свою позицию тем, что в КоАП РФ закреплен ряд обстоятельств, смягчающих административную ответственность, среди которых присутствует и добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба и добровольное устранение причиненного вреда (п. 6 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ). Как отмечает исследователь, возможность смягчения степени административно-правовой репрессии к лицу, совершившему административное правонарушение, «стимулирует его правопослушное поведение и побуждает восстановить общественные отношения» [6].

В тоже время, приходится констатировать, что законодатель, формулируя основные положения административного законодательства решил в большей степени отвести данной отрасли права не восстановительную, а воспитательную функцию. Об этом, в частности свидетельствует содержание нормы ст. 3.1 КоАП РФ, исходя из которого целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами [2]. Для сравнения в Уголовном Кодексе, в соответствии с ч. 2 ст. 43 УК РФ, целями наказания являются: восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений [3].

Следует отметить, что по мнению некоторых ученых-юристов, подобный подход к формулированию назначения административного наказания является не совсем верным. Так, в частности Д.А. Липинский в одной из своих публикаций, на наш взгляд, справедливо отмечает, что административное наказание «помимо целей общего и специального предупреждения правонарушений преследует и цели восстановления общественных отношений и социальной справедливости» [5]. По мнению ученого, данная цель непосредственно вытекает из содержания ряда административно-правовых норм, например

ст. 4.7 КоАП РФ, которая регулирует возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением.

Отмечая, что наказание, будучи формой реакции государства на совершенное противоправное деяние может и должно обладать восстановительным потенциалом, некоторые ученые справедливо указывают на необходимость пересмотра сущности наказаний, связанных с взысканием либо удержанием денежных средств лица, это деяние совершившего, подразумевающего активное включение государства в процесс восстановления прав потерпевших [7]. Несмотря на тот факт, что доводы, приводимые учеными в большей степени относимы к отрасли уголовного права, их содержание актуально и для науки административного права, поскольку действующим КоАП РФ предусмотрена возможность назначения такого вида административного наказания, как административный штраф, который по мнению Д.Н. Шевырева, представляет из себя «одно из самых привлекательных правовых орудий, способных упорядочить общественные отношения» [8].

В ходе анализа открытых данных ведомственной статистической отчетности Федеральной службы судебных приставов, представляется возможным сделать вывод о том, что данный вид административного наказания довольно часто применяется на практике. Только за 2020 год общие суммы штрафов, наложенных за административные правонарушения судом и специально уполномоченными органами составили 89 052 144 рубля и 111 547 215 рублей соответственно. Примечательно, что добровольная уплата административного штрафа встречается далеко не в каждом случае его наложения. Общие суммы денежных средств, выплаченных в качестве административных штрафов, наложенных судом и специально уполномоченными органами в добровольном порядке составили соответственно 6 709 060 рублей и 16 179 165 рублей [9]. На наш взгляд, данное обстоятельство наглядно иллюстрирует низкую платежеспособность большого числа лиц, совершающих административные правонарушения.

Кроме того, вызывает сомнения действующая редакция нормы ч. 5 ст. 3.5 КоАП, закрепляющая порядок полного взыскания денежных средств выплаченных в качестве

административного штрафа исключительно в бюджет государства. На наш взгляд, данный порядок взыскания административного штрафа является избыточным и несправедливым по отношению к потерпевшим, которым был причинен вред в результате административного правонарушения и которые так и не смогли получить должного восстановления своих прав непосредственно от лиц, причинивших им вред.

Важно понимать, что зачастую возможности правонарушителя и государства относительно обеспечения возмещения вреда несоизмеримы. Государство, беря на себя обязанность по защите прав и свобод гражданина, должно быть ответственно за несоблюдение должного уровня защищенности собственного населения и, в том числе, посредством правовых инструментов обеспечивать восстановление прав потерпевшей от противоправного деяния стороны. Представляется, что реализоваться подобного рода идея может посредством создания соответствующей статьи расходов федерального бюджета. Для аккумулирования денежных средств, которые могли бы направляться на восстановление прав потерпевших от административных правонарушений, в свою очередь, видятся необходимыми изменения в нормы действующего КоАП РФ, регламентирующие содержание административного наказания в виде административного штрафа.

Считаем наиболее справедливым возможным решением со стороны законодателя – внести изменения в часть 5 ст. 3.5 КоАП РФ, дополнив ее абзацем следующего содержания: «50% от суммы взысканного в качестве административного наказания административного штрафа направляются на обеспечение возмещения вреда, причиненного административными правонарушениями, тем потерпевшим, которые не могут получить такое возмещение от лиц, непосредственно причинивших им вред». Логично предположить, что таким образом проблема своевременного и максимально полного возмещения вреда хотя бы для определенного числа потерпевших от административных правонарушений сможет разрешиться.

В случае претворения в жизнь данного авторского предложения возможен пусть и частный, но конкретный пример пути, по которому может быть намечено постепенное утверждение восстановления социальной справедливости, как

одной из основополагающих целей административного наказания, что, по нашему мнению, является одним из прямых свидетельств движения государства к статусу истинно правового.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I) ст. 1.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

4. Кобец П.Н. О комплексной межотраслевой природе института возмещения преступного вреда. Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. – 2020. № 4(53). – С. 42–46.

5. Липинский Д.А. Понятие административного наказания // Юридические исследования. – 2017. – № 2. – С. 24–43.

6. Мусаткина А.А. К вопросу о институте административной ответственности // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2015. – № 3. – С. 30–43.

7. Сливко Н.К. Возмещение преступного вреда государством и средства его обеспечения. Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. – 2021. № 3(56). – С. 42–49.

8. Шевырев Д.Н. Инновационные решения по реализации административного штрафа в сфере обращения лекарственных средств. Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. – 2016. – № 2(35). – С. 158–162.

9. Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов по итогам 2020 года // Официальный сайт ФССП России. URL: https://fssp.gov.ru/files/fssp/db/files/02021/vso_2020_202121107.zip

Шадрина Лилия Валерьевна,
доцент кафедры административной деятельности
органов внутренних дел
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России,
кандидат юридических наук

ТЕХНИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ОРГАНИЗАЦИИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Статья посвящена организации дорожного движения в системе мероприятий по безопасности дорожного движения. Рассматриваются причины и условия возникновения ДТП, проблемы организации дорожного движения, пути по снижению ДТП.

Ключевые слова: дорожное движение, технические средства, автоматизированная система управления дорожным движением (АСУДД), дорожная разметка, улично-дорожная сеть.

TECHNICAL MEANS OF ORGANIZING ROAD TRAFFIC IN THE SYSTEM OF MEASURES TO ENSURE ROAD SAFETY

The article is devoted to the organization of road traffic in the system of road safety measures. The reasons and conditions for the occurrence of road accidents, problems of traffic management, ways to reduce road accidents are considered.

Key words: road traffic, technical means, automated traffic control system (ATCS), road markings, road network.

Для Российской Федерации проблема повышения качества эксплуатируемых дорожных объектов имеет общенациональный масштаб, и ее решение относится к приоритетам социально-экономической политики государства. Рост автомобилизации

населения Российской Федерации до 7–13% в год привел к снижению средней скорости транспортных потоков до 10–25 км/ч, при оптимальной 30–35 км/ч. На 30–100 % возросли затраты времени на перевозки, до 25–30% повысился расход топлива, ежегодно растет число ДТП и ухудшается экология [1]. Сложившаяся ситуация привела к снижению качества и надежности функционирования транспортных систем больших городов, снижению эффективности работ всех городских служб [2].

Приобретение гражданами транспортного средства становится все более доступным, что сказалось на увеличении их количества на дорогах страны. Можно обратить внимание, не прибегая даже к статистике, что количество личного транспорта выросло в разы. Но при этом обстоятельстве большинство автомобильных дорог не претерпели изменений.

Транспортные проблемы крупных городов, вызванные урбанизацией, связаны с высокой плотностью населения. Так, например, в г. Москве средняя плотность населения составляет 95 чел./га, но кроме того, столицу ежедневно посещают не менее 3,5 млн. человек и реальную плотность населения в административных границах города следует считать порядка 128 чел./га, а в перспективе более 155 чел./га. Для сравнения плотность населения в Парижской агломерации составляет 35 чел./га, Берлине – 39 чел./га, Большом Лондоне – 46 чел./га, Токио – 57 чел./га и Нью-Йорке – 68 чел./га [3].

Уровень автомобилизации в городах России повышается с каждым годом, что является причиной серьезных проблем дорожного движения. Совершенствование организации дорожного движения является актуальной проблемой. Отсутствие, неправильное применение технических средств и другие недостатки организации дорожного движения являются сопутствующей причиной трети всех ДТП в городе.

Система дорожного движения – это сложная социально-техническая система, в которой отражаются все явления нашей действительности. Практикой стран развитой автомобилизации полностью опровергнута фигурировавшая несколько лет тому назад точка зрения о том, что этим социальным процессом уже невозможно управлять.

Задача заключается в том, чтобы сократить в условиях развития автомобилизации количество погибших граждан и участников движения, получивших тяжелую травму. Это подтверждается многолетним мониторингом ситуации с аварийностью в странах развитой автомобилизации.

Понимая, что дорожно-транспортные происшествия – это неизбежная технологическая издержка, главное – сохранить жизнь и здоровье человека. На это должна быть направлена вся совокупность мероприятий, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения.

Количество причин и факторов, влияющих на возникновение ДТП, по оценкам специалистов составляет несколько тысяч.

Важнейшая задача по их снижению связана с тем, что необходимо уменьшить опасность дорожного движения в условиях развития автомобилизации и не искать каких-то искусственных путей, чтобы сдерживать процесс развития автомобилизации, поскольку до серьезного насыщения транспортом в стране еще очень далеко.

Важным показателем, характеризующим дорогу, является ее пропускная способность. Пропускная способность – максимальное число автомобилей, которое может пропустить участок дороги в единицу времени в одном или двух направлениях в рассматриваемых дорожных и погодноклиматических условиях. Однако, рассматривая движение автомобилей и оценивая пределы возможной интенсивности потока, характеризуют по существу не дорогу, а комплекс «водитель – автомобиль – дорога – среда».

В перечень отдельно взятых коэффициентов входит тип автомобильной дороги, ширина обочины, расстояние от кромки проезжей части до препятствия, количество автопоездов в потоке, продольный уклон, расстояние видимости, радиус кривой в плане, ограничение скорости знаком, число автомобилей поворачивающих налево, тип обочины, тип дорожного покрытия, число автобусов в потоке, осевая разметка.

Это формула применяется для расчета пропускной способности автомобильных дорог с двумя полосами, для большего количества полос имеются другие формулы, но они все

взаимосвязаны с этой. Рассмотрев отдельные коэффициенты можно сделать вывод, что на пропускную способность влияет большое количество факторов, повлияв на которые можно увеличить пропускную способность автомобильных дорог.

Одной из причин снижения пропускной способности автомобильной дороги является наличие на ней припаркованных автомобилей. Это актуально для дорог с двумя полосами движения в одном направлении, особенно если они являются центральными. Выходом из данного положения является установка дорожных знаков 3.27 «Остановка запрещена». Организация дорожного движения таким образом повысит пропускную способность необходимых дорог и улиц, но при условии соблюдения водителями Правил дорожного движения Российской Федерации [4]. Так же для реализации данного метода будет возможна только после оборудования достаточно количества мест для парковки автомобилей жителей районов и для парковок у мест социальных учреждений, торговли и у мест досуга и развлечений.

С целью повышения пропускной способности необходимо решить проблему наличия на автомобильных дорогах нерегулируемых дорожных переходов. Они могут быть только на улицах кварталов или улицах местного значения всего с двумя полосами движения. К сожалению, никто пешеходам настойчиво не объясняет, что, имея преимущественное право пересечения дороги, им следует убедиться, что водители их видят, и что движение следует начинать, когда они остановились или тормозят при подъезде к переходу. Из-за автобуса на остановке или автомобиля на стоянке вблизи перехода водитель может не увидеть пешехода на достаточном расстоянии даже при скорости 20–30 км/час. Совсем недопустимы нерегулируемые пешеходные переходы и искусственные препятствия на 2–3 рядных (в одну сторону) дорогах магистрального направления. Для разведения пешеходных и автомобильных потоков необходимо обустройство надземных или подземных пешеходных переходов. Данное мероприятия позволит избежать излишних остановок транспортных средств, повысив тем самым среднюю скорость движения дороги, что повысит пропускную способность.

Отдельное внимание следует уделить общественному транспорту. Зачастую владельцы транспортных средств передвигаются на личном транспорте по одному. Это увеличивает количество транспортных средств, что снижает ее пропускную способность. С целью снижения количества транспортных средств на проезжей части необходимо стимулировать использование населением общественного транспорта. Этого можно добиться за счет создания для него выделенных полос для приоритетного движения. При этом используется соответствующая разметка и дорожные знаки. Это позволит увеличить сокращение времени проезда и увеличить пропускную способность общественного транспорта.

В условиях городского дорожного следует обращать внимание на интенсивность и направление потока автомобильного транспорта в зависимости от времени суток. Наиболее интенсивный поток в утреннее и вечернее время, соответственно направленный в центр города, из центра в периферийные районы. Для пропуска явно преобладающих потоков оказывается целесообразной организация реверсивного (переменного) одностороннего движения.

Также следует обратить внимание на информирование участников дорожного движения. В настоящее время только начинают развиваться информационные системы, оповещающие водителей о дорожной ситуации. На данный момент существующие информационные системы реализуются только путем приложений на смартфонах или сведений на сайтах интернет страниц.

Важнейшим и наиболее дорогостоящим мероприятием является развитие улично-дорожной сети города (далее – УДС), для снижения ее загруженности предлагается наиболее радикальные и эффективные пути, направленные на ограничение использования автомобильного транспорта при одновременном адекватном развитии системы общественного пассажирского транспорта. Эти меры могут быть разными: от административного запрета, до взимания платы за выезд на УДС, но направленность их одна – уменьшение количества автомобилей до уровня, не превышающего пропускную способность УДС и емкость парковок в городе [5].

Очень важный аспект – реализации проектов по развитию и внедрению автоматизированных систем управления дорожным движением. Лет 30 назад интенсивное развитие АСУДД позволяло достаточно эффективно управлять автомобильными потоками с помощью светофорной сигнализации. На сегодняшний день в рамках мегаполиса, когда заторовые или предзаторовые ситуации становятся обыденными, те методы и средства, которые использовались ранее, уже не работают. На Западе используется уже четвертое поколение АСУДД, и в этом смысле в городе Москве ставится задача переходить на систему сразу четвертого уровня.

В целях совершенствования управления дорожным движением запланированы и ведутся работы по развитию автоматизированных систем управления движением с использованием элементов навигации и комплексов видеонаблюдения. Повсеместно внедряются современные светодиодные светофоры, датчики транспортных потоков, контроллеры для управления светофорами и др. Проводятся работы по наращиванию систем мониторинга транспортных потоков для принятия оперативных решений по изменению работы фаз светофоров, координации и корректировки работы общественного городского транспорта.

Совместно с внедрением автоматизированных систем управления дорожным движением будут развиваться средства информирования водителей о заторах, скоростях движения и предполагаемых путях объезда.

Очень интересен и полезен опыт Токио, где система информирования водителей с помощью электронных табло, релейных знаков, автонавигаторов, интернет-сайтов очень распространена. Автонавигаторы имеют гораздо более сложную интеллектуальную функцию – как проехать в условиях загруженности сети, а не только определения местоположения автомобиля. То есть, маршрут прокладывается не как минимальный по расстоянию, а кратчайший по времени.

Фактически каждые 300 метров на улично-дорожной сети стоят датчики движения, которые определяют состав потока, интенсивность, и так далее, и все это передается в единый центр. В каждый навигатор вставлен специальный передатчик, сигнал

которого позволяет отслеживать маршрут движения автомобиля по городу.

Для того чтобы сохранить приватность движения, передатчик при каждом включении вырабатывает случайный код, по которому его отслеживают – то есть автомобиль не идентифицируется, но точно известно, как он движется. Все данные суммируются, и формируется матрица корреспонденции, которая характеризует спрос на передвижение и реальную загрузку улицы одновременно.

Ничего сложного с точки зрения технической нет. Это только вопрос финансирования и организации. В Японии такая информационная система и ее функционирование оплачивается почти целиком фирмами, которые выпускают автонавигаторы.

Среди технических средств организации дорожного движения дорожная разметка занимает особое место, что обусловлено при имеющейся интенсивности движения указывать четкие границы для маневрирования, а также определять оптимальные режимы движения транспорта для конкретной улично-дорожной сети.

Так в Нидерландах был придуман проект «Смарт-шоссе». Проект направлен на использование технологий для создания «интерактивных и надежных дорог завтрашнего дня». Одной из идей проекта является дорожная разметка «GlowingLines», которая отчасти подобна глазам кошки, которые хорошо отражают падающий на них свет. В светящихся линиях разметки используется люминесцентная краска, которая заряжается за счет солнечной энергии в течение дня, а затем, когда стемнеет, краска может светиться до 10 ч. Это означает, что дорожная разметка будет более заметна, чем при использовании стандартной краски, и при этом не будет требовать затрат электроэнергии. Такая разметка будет весьма полезной на дорогах районного масштаба и на не освещенных фонарями участках дорог[6].

Второй идеей проекта является «DynamicPaint» или «Активная краска». Идея заключается в том, что когда температура воздуха колеблется в районе 0 С, в точке превращения воды в лед дорожное покрытие может стать очень коварным. Водители, знают, что в подобных условиях на поверхности чистого дорожного покрытия могут появиться пятна

наледи, которые могут стать причиной дорожно-транспортного происшествия. «DynamicPaint» может предупредить водителя о приближении к пятну наледи на дороге. Как только температура поверхности дорожного покрытия становится ниже критической отметки, то на ней появляются символы снежинок, нарисованные специальной краской, чувствительной к температуре.

Также немаловажную роль играет освещение проезжей части. Для обеспечения безопасности движения автомобилей и пешеходов в темное время суток на автомобильных дорогах устраивают электрическое освещение. Освещение следует предусматривать в первую очередь на наиболее опасных участках автомобильных дорог, где возникают частые конфликты между участниками дорожного движения.

Третьей идеей проекта является «Interactivelight» или «Интерактивный свет».

Осветительные приборы, управляемые системой «InteractiveLights» не будут тратить энергию, освещая дорогу, когда в этом нет необходимости. Датчики движения, установленные на дороге, позволят определить наличие движущегося транспортного средства и включают осветительные приборы на дистанции нескольких сотен метров перед автомобилем. Сами осветительные приборы будут работать от ветра. Осветительная система «WindLights» использует маленькие ветрогенераторы. Благодаря ветру, поднимаемому движущимися автомобилями, и системе «WindLights» дорога всегда будет освещена должным образом, даже на самых далеких участках, куда сложно подвести энергию от обычной сети. Целью этой концепции является сокращение потребления электроэнергии за счет затемнения пустых дорог.

Современный мир невозможно представить без интерактивных технологий. При реализации мероприятий по организации дорожного движения особая роль принадлежит внедрению технических средств, в которых дорожная разметка занимает особое место. Применение выше рассмотренных интерактивных технологий позволит снизить количество дорожно-транспортных происшествий.

К 2020–2025 годам в российских городах ожидается уровень автомобилизации порядка 550 автомобилей на тысячу жителей

[7, С.12]. С учетом этого уже сегодня требуется пересмотреть всю стратегию развития городов с точки зрения организации дорожного движения транспорта и пешеходов или практически всю транспортную стратегию развития городов.

Однако вопросам совершенствования организации дорожного движения в городах не уделяется должного внимания. Проводимые мероприятия в сфере организации дорожного движения, как правило, локальны, плохо взаимосвязаны, не составляют целую, единую общегородскую систему.

Эффективность работы АСУДД зависит от ряда объективных показателей, в первую очередь от уровня загрузки улично-дорожной сети, оставшейся свободной для движения от припаркованных транспортных средств.

Итак, следует отметить, что в последнее время происходит увеличение транспортных средств. Пропускная способность автомобильных дорог не рассчитана на нынешнее количество транспорта. Для решения данной проблемы необходимо проведение таких мероприятий как обеспечение достаточно количества парковок, разделение пешеходных и автомобильных потоков, ограничение выезда автомобильного транспорта на дороги, выделение полос для передвижения общественного транспорта, организация реверсивного или одностороннего движения, информирование водителей о дорожной ситуации.

Таким образом, учитывая усложняющийся характер реализации мер по организации дорожного движения, необходимость применения комплексного подхода к решению указанных проблем с привлечением научно-исследовательских, проектных и других организаций, не вызывает сомнений. Организацией дорожного движения занимаются много специализированных субъектов, в задачи которых входит разработка и систематическое выработка мероприятий по организации дорожного движения, обеспечение безопасных условий движения, повышение пропускной способности улично-дорожной сети, скорости движения, создание удобств пользователям дорог путем их благоустройства.

Литература

1. Волченко С.В. Повышение пропускной способности УДС на основе оценки взаимодействия транспортных потоков с городскими магистралями: дис ... кандидата технических наук. – Волгоград, 2014. С. 3.

2. Алексиков С.В., Беликов Г.И., Пшеничкина В.А., Волченко С.В. Повышение скорости автотранспорта на основе регулирования движения по «зеленой волне» // Интернет-вестник ВолгГАСУ. 2013. № 2 . С. 27.

3. Требования, условия и правила обустройства улично-дорожной сети техническими средствами организации дорожного движения [Электронный ресурс]: хрестоматия / Е.А. Ляшенко. – Орел: ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2015. – URL: <http://www.liborui.ru> (дата обращения: 15.11.2021).

4. Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.11.2021).

5. Кузьмич С.И., Федина Т.О. Транспортные проблемы современных городов и моделирование загрузки улично-дорожной сети // Известия ТулГУ. – 2008. – № 3. С. 159.

6. URL: <https://dailytechinfo.org/auto/4160-noveyshie-tehnologii-pozvolyat-sdelat-sami-dorogi-stol-bezopasnymi-kak-i-avtomobili-budushego.html> (дата обращения: 15.11.2021).

7. Ляшенко Е.А. Оценка эксплуатационного состояния автомобильных дорог [Электронный ресурс]: сб. задач. – Орел: ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2015. – URL: <http://www.liborui.ru> (дата обращения: 15.11.2021).

Куреев Виктор Викторович,
старший преподаватель кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел
Краснодарского университета МВД России

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОЯВЛЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ В СОСТОЯНИИ ОПЬЯНЕНИЯ

В статье рассмотрены некоторые особенности привлечение к административной ответственности за появления в общественных местах в состоянии опьянения. Проанализированы различные подходы и точки зрения ученых, касающиеся вопросов привлечения к административной ответственности за указанное правонарушение. Сформулированы выводы по поводу реформирования действующего законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, субъект административного правонарушения, появление в состоянии опьянения, правонарушитель, общественное место.

SOME FEATURES OF BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR APPEARING IN PUBLIC PLACES IN A STATE OF INTOXICATION

The article discusses some of the features of bringing to administrative responsibility for appearing in public places in a state of intoxication. Various approaches and points of view of scientists concerning the issues of bringing to administrative responsibility for the specified offense are analyzed. Conclusions on the reform of the current legislation are formulated.

Key words: administrative responsibility, the subject of an administrative offense, the appearance in a state of intoxication, the offender, a public place.

Российская Федерация является правовым государством, высшей ценностью которого признается ее многонациональный народ.

Главным элементом стабильного существования любого государства является общественный порядок. Правоохранительные органы в лице органов внутренних дел (полиции) прилагают все возможные усилия и меры для его поддержания на необходимом для комфортной жизни уровне. Государство несет ответственность, как перед отдельным гражданином, так и перед обществом в целом в части укрепления правопорядка, противодействия противоправным деяниям, среди которых по своей массовости одно из центральных мест занимают правонарушения, связанные с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения.

Основным правовым средством охраны общественного порядка выступает институт административной ответственности. От сотрудника ОВД (полиции), требуется надлежащая юридическая подготовка, использование опыта предупреждения и пресечения административных правонарушений, умение правильно квалифицировать противоправные деяния и избрать справедливое наказание для виновного в рамках строгого соблюдения законов.

Как показывают статистические данные, на протяжении длительного времени в стране сохраняется высокий уровень правонарушений, совершенных в общественных местах.

Употребление в Российской Федерации алкоголя неизменно растет, что подтверждается статистическими данными. Негативно на динамике правонарушений, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ повлияли ограничения, связанные с эпидемией «COVID 19». Так, производители крепкого алкоголя сообщили об увеличении продаж в первой половине 2021 года относительно аналогичного периода прошлого года. Он был рекордным по этому показателю. Рост продаж произошел, в частности, в сегменте массовой водки [1].

Данный факт оказывает негативное влияние, как на здоровье нации, так и на уровень общественного порядка. Граждане под влиянием алкоголя совершают административные правонарушения, чем в трезвом виде.

Согласно информации ГИАЦ МВД России, количество выявленных в Российской Федерации территориальными органами внутренних дел административных правонарушений в сфере общественного порядка, связанных с потреблением алкоголя, составило 5 929 778 в 2019 г., 5 325 989 в 2020 г., 3 726 130 в 2021 г. [2].

Подтверждают указанную статистику и данные Генеральной прокуратуры РФ. Так, по статистике в России с января по июнь 2021 года зарегистрировали 1 011 572 преступления. Это на 1,9% больше в сравнении с тем же периодом прошлого года.

Как сообщается в отчете ведомства, 30,6% нарушений совершили люди, которые находились в нетрезвом состоянии. Всего прокуратура зарегистрировала 167 970 преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения — на 8,7% меньше, чем за аналогичный период прошлого года [3].

Такое состояние дел не может не вызывать опасений граждан за свою жизнь, здоровье, честь, достоинство, и позволяет говорить о том, что ситуация с привлечением лиц к административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения как одной из форм профилактики преступлений не является благоприятной.

Конституционный Суд РФ в определении от 16 октября 2003 г. № 328-О норма статьи 20.21. КоАП РФ направлена на защиту общественного порядка, общественной нравственности, на устранение опасности для жизни и здоровья людей, которые в состоянии опьянения создают реальную угрозу как для самих себя, так и для окружающих.

Суть правонарушения предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ, заключается в появлении на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

Челябинский областной суд определяет видимые признаки алкогольного опьянения, следующим образом: шаткая походкой, невнятная речь, запах алкоголя изо рта, неопрятный внешний вид, является оскорблением человеческого достоинства и общественной нравственности [4].

Объективная сторона правонарушения заключается также в том, что лицо находится в общественном месте не просто в состоянии опьянения, а в такой степени опьянения, которая оскорбляет человеческое достоинство, общественную нравственность. В связи с этим указание в протоколе об административном правонарушении и постановлении только на нахождение лица в состоянии опьянения, без конкретизации соответствующих действий, не может свидетельствовать о наличии объективной стороны административного правонарушения [5].

Совершение рассматриваемого правонарушения возможно только с прямым умыслом. Обязательным условием привлечения виновного лица к административной ответственности является проведение медицинского освидетельствования. Медицинское освидетельствование проводится с помощью специального технического средства, которое фиксирует параметры выдыхаемого человеком воздуха.

Положительным результатом исследования выдыхаемого воздуха считается наличие абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха [6].

Направление на медицинское освидетельствование является мерой обеспечения по делам об административном правонарушении и отказ проследовать с сотрудником полиции к месту его проведения образует состав административного правонарушения предусмотренного ст. 19.3 КоАП РФ.

Казалось бы, что неотвратимость наказания обеспечена. Но, в то же время, согласно п. 19 приложение № 1 к приказу Министерства здравоохранения РФ от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» в случаях: отказа освидетельствуемого лица от проведения медицинского освидетельствования, от осмотра врачом-специалистом (фельдшером), от любого инструментального или лабораторных исследований (до начала его проведения) врач, проводящий медицинское освидетельствование выносит медицинское заключение «от медицинского освидетельствования отказался».

В этих случаях медицинское освидетельствование и заполнение Акта прекращаются, а журнале врача (фельдшера) делается запись «от медицинского освидетельствования отказался». В этом случае степень алкогольного опьянения не установлена, следовательно наличие объективной стороны правонарушения не доказано.

В таком случае должностное лицо обязано прекратить административное производство по делу об административном правонарушении. Наличие такого пробела в законодательстве позволяет правонарушителю уходить от административной ответственности и приводит к дискредитации принципа неотвратимости наказания.

Выход из сложившейся ситуации нам видится в дополнении ст. 20.21 КоАП РФ уточняющей формулировкой «либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии алкогольного опьянения», учитывая то, что данное решение уже получило положительный опыт правоприменения в ст. 6.9 и ст. 20.20 КоАП РФ.

Литература

1. Статья в журнале «Forbes» «Продажи крепкого алкоголя в России побили прошлогодний рекорд», 22.07. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/biznes/435533-prodazhi-krepkogo-alkogolya-v-rossii-pobili-proshlogodniy-rekord>

2. Сведения за 2019 г. об административной практике органов внутренних дел. Форма I-АП (577). М., 2019; Сведения за 2020 г. об административной практике органов внутренних дел. Форма I-АП (577). М., 2020; Сведения за 2021 г. об административной практике органов внутренних дел. Форма I-АП (577). М., 2021.

3. Доклад И. Краснов на пленарном заседании в Государственной Думе Российской Федерации с докладом о состоянии законности в Российской Федерации и соблюдении

социальных гарантий и прав граждан. Доступ URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=66718559>

4. Постановление Челябинского областного суда от 23.09.2016 № 4а16-852/2016, Электронный доступ: URL: sudrf.ru

5. Постановление Тамбовского областного суда от 24.03.2016 по делу № 4А-38/2016, Электронный доступ: URL: sudrf.ru

6. Пункт 11 Приложение № 1 к приказу Министерства здравоохранения РФ от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения». Доступ из справ. правовой системы «Гарант».

РАЗДЕЛ 3. МНЕНИЯ ПРАКТИКОВ

Назаренко Роман Михайлович,
судья Арбитражного суда
Краснодарского края

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ СУДЬЯМИ ЗАДАЧ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с реализацией судьями задач производства по делам об административных правонарушениях. Показан алгоритм определения достоверности и качества выполнения указанных задач, в том числе связанных с выявлением причин и условий, способствовавших их совершению.

Ключевые слова: административное правонарушение, задачи производства по делам об административных правонарушениях, судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, правоприменительная практика.

ON THE QUESTION OF IMPLEMENTATION BY JUDGES OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article deals with issues related to the implementation by judges of the tasks of proceedings in cases of administrative offenses. The algorithm for determining reliability and quality of performance of specified tasks is shown, including those related to identification of causes and conditions that contributed to their performance.

Key words: administrative offense, tasks of proceedings in cases of administrative offenses, judges, bodies, officials authorized to consider cases of administrative offenses, law enforcement practice.

Вне зависимости от того в каком порядке осуществляется производство – судебном либо административно-юрисдикционном, общими задачами производства по делам об административных правонарушениях, закрепленными в ст. 24.5 КоАП РФ являются:

- 1) всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;
- 2) разрешение его в соответствии с законом;
- 3) обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- 4) выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Мы не случайно указали на то обстоятельство, что задачи производства по делам об административных правонарушениях не зависят от способа рассмотрения дел. Тем самым мы хотим отойти от полемики какой из способов рассмотрения дел данной категории наиболее предпочтителен с точки зрения профессиональной подготовки субъекта, рассматривающего дело, с позиций оперативности его рассмотрения и качества принимаемых решений и иных аспектов, характеризующих дискуссию относительно обозначенной проблематики.

Как нам представляется, достоверность оценки выполнения задач из первых трех групп во многом отличается от достоверности оценки выполнения четвертой задачи, что будет показано нами, исходя из положений действующего административно-деликтного законодательства и сложившейся правоприменительной практики, в том числе судебной.

Оценка достоверности того, насколько всесторонне, полно, объективно и своевременно были выяснены обстоятельств каждого дела, может быть проведена на основании изучения материалов рассмотрения судьей дела об административном правонарушении, в которых должны быть отражено какие обстоятельства дела, имеющие отношение к предмету доказывания, были учтены. Таковыми, в частности, могут выступать обстоятельства смягчающие, отягчающие административную ответственность (п. 4 ст. 26.1 КоАП РФ), обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении (п. 6 ст. 26.1 КоАП РФ), установление характера и размера причиненного деликтом ущерба (п. 5 ст. 26.1 КоАП РФ).

Из материалов дела можно оценить всесторонность выяснения обстоятельств дела по результатам изучения того, были ли заслушаны, рассмотрены, исследованы и в какой степени учтены: объяснения лица, в отношении которого ведется производства по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ), потерпевшего либо потерпевших (ст. 25.2 КоАП РФ), если таковой либо таковые имеются, законных представителей физического либо юридического лица (ст. 25.3 и 25.4 КоАП РФ); мнения защитника и представителя сторон (ст. 25.5 КоАП РФ), уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (ст. 25.5.1 КоАП РФ); показания свидетеля либо свидетелей (ст. 25.6 КоАП РФ); пояснения специалиста (ст. 25.8 КоАП РФ); заключение эксперта (ст. 25.9 КоАП РФ); заключение прокурора (ст. 25.11 КоАП РФ); вещественные доказательства, документы, показания специальных технических средств (ст. 26.6–26.8 КоАП РФ); иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Выполнение задачи, сопряженной со своевременностью выяснения обстоятельств конкретного дела об административном правонарушении, можно проверить исходя из того каким образом соблюдены установленные КоАП РФ процессуальные сроки: составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.5 КоАП РФ); административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ); направления протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 28.8 КоАП РФ); рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 29.6 КоАП РФ); обжалования постановления по делу об административном правонарушении (ст. 30.3 КоАП РФ); рассмотрения жалобы по делу об административном правонарушении (ст. 30.5 КоАП РФ); рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста (ст. 30.16 КоАП РФ); (ст. 25.11 КоАП РФ); разрешения вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания (ст. 31.8 КоАП РФ).

Гораздо сложнее отследить соблюдение принципа объективности выяснения обстоятельств дела, которое сопряжено с оценкой беспристрастности, непредвзятости судьи, равно как и

должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. В данном случае речь идет о качественной оценочной категории, которая всегда будет нести оттенок субъективности.

Относительно задачи разрешения дела об административном правонарушении в соответствии с законом следует пояснить, что эта задача не должна ограничиваться собственно оценкой действий властных субъектов административно-деликтных отношений на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Вполне очевидно, что данные субъекты должны соблюдать принцип законности, закрепленный в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, а также положения административно-деликтного законодательства, установившие принцип равенства перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ), презумпцию невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), требование обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6 КоАП РФ). В этой связи проверке подлежит обоснованность, допустимость и правомочность применения к лицу, совершившему административное правонарушение, мер административного пресечения, а также мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, закрепленных в гл. 27 КоАП РФ. В этом же ряду проверка на соответствия материалов дела об административном правонарушении положениям о действии законодательства об административных правонарушениях во времени и в пространстве (ст. 1.7 и 1.8 КоАП РФ).

Общеизвестно, что если решение вынесено, но не исполнено, то нельзя утверждать о достижении целей назначения административного наказания, которые в соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ характеризуются частной и общей превенцией и направлены на предупреждение совершения новых административных деликтов как самим нарушителем, так и другими лицами. Обеспечению исполнения вынесенного постановления по делу об административном правонарушении способствует применение соответствующих мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, регламентация применения которых содержится в гл. 27 КоАП РФ.

Последней в перечне общих задачам производства по делам об административных правонарушениях, но не последней по их значимости выступает задача выявления причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. В отличие от предыдущих и ранее рассмотренных нами задач, оценка выполнения данной задачи фактически не связана с оценкой выполнения положений КоАП РФ. Вместе с тем вопросы изучения причин административных правонарушений не остались без внимания ученых административистов. Так, В.И. Ремнев предлагал выделять общие причины и условия совершения правонарушений, в основе которых лежат вопросы идеологического, политического, экономического, правового, организационного, культурно-воспитательного характера; причины и условия, вызванные определенной ситуацией служебного характера, включая недостатки контроля, попустительство к нарушителям, влекущая их безнаказанность; обстоятельства, относящиеся к личности правонарушителя, спектр которых может варьировать от низкого уровня правовой культуры до пренебрежения к закону, от недостаточной квалификации до ложного понимания «интересов дела» и стремления достичь результата любой ценой [1, с. 13]. Другие авторы считают достаточным ограничиться двухступенчатой классификацией причин и условий совершения административных правонарушений, относя к первой группе причины и условия, имеющие отношение к административной деликтности в целом, ко второй – относящиеся к конкретной группе административных правонарушений [2, с. 131]. Современные авторы, отдавая должное ранее проведенным исследованиям обращают внимание на то, что ранее высказанные точки зрения расширяют познания о причинах и условиях совершения административных правонарушений, обращают «внимание на то обстоятельство, что до настоящего времени не выработано определенной системы классификации причин и условий административной деликтности» и приводят целый спектр таковых причин и условий [3, с. 44–62]. Вместе с тем, обратим внимание на необходимость разграничивать причины и условия административной деликтности как социально-правового явления негативной направленности и причины и условия совершения конкретного административного правонарушения либо однородной группы административных правонарушений.

Отметим и то, что отсутствие в КоАП РФ норм, которые бы конкретизировали либо квалифицировали причины и условия совершения административных правонарушений либо очерчивали их круг, т.е. служили бы ориентиром для правоприменителя, приводит, на наш взгляд, к тому, что на практике судьи, как и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, достаточно часто игнорируют необходимость решения данной задачи, поскольку в этом случае обвинить их в недобросовестности при рассмотрении дела об административном правонарушении практически невозможно либо достаточно сложно. Полагаем, что решение данной проблемы имеет и теоретическое и практическое значение, с одной стороны имеющее отношение для повышения качества рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях, с другой, к вопросам общей и частной превенции административных правонарушений. Такая позиция согласуется с тем, что недооценка решения задачи выявления причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, входит в число факторов, способствующих воспроизводству административно-деликтных отношений [4. С. 286-305].

Литература

1. Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984.
2. Мельник Н.Г. Причины и профилактика административно-наказуемых нарушений паспортной системы // Административно-деликтные отношения. Киев, 1979.
3. Костенников М.В., Куракин А.В., Мышляев Н.П. Причины административных правонарушений // Административное право и практика администрирования. 2015. № 3.
4. Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений / под. ред. проф. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2001.

Костенко Евгений Александрович,
директор по правовым вопросам
ООО «Аэропорт Девелопмент»

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ «КОНТРОЛЬ» И «НАДЗОР»

В статье автор анализирует соотношение понятий земельный контроль и земельный надзор. Разбирает подходы ученых к определению понятий контроль и надзор в динамике. Исследует предпосылки возникновения различных позиций и подходов при определении понятий контроль и надзор. Сопоставляет государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль.

Ключевые слова: государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, проблемы административного права, государственное регулирование, реформа контроля (надзора).

RATIO OF CONCEPTS LAND CONTROL AND SUPERVISION

In the article, the author analyzes the relationship between the concepts of land control and land supervision. Analyzes the approaches of scientists to the definition of the concepts of control and supervision in dynamics. Explores the prerequisites for the emergence of various positions and approaches in defining the concepts of control and supervision. Compares state land supervision and municipal land control.

Key words: State land supervision, municipal land control, problems of administrative law, state regulation, reform of control (supervision).

Изучая вопрос актуальных проблем административного права и процесса нельзя не обратить внимание на непрекращающуюся реформу контроля и надзора. Безусловно,

реформирование государственного регулирования контроля и надзора процесс актуальный и сложный. При этом создается ощущение что в некоторых моментах поступательное, позитивное движение сменяется застоем или откатом назад.

На наш взгляд, одним из таких моментов является вопрос толкования понятий «контроль» и «надзор» в рамках регулирования контроля и надзора в области земельных отношений.

Начиная с 2015 года и вплоть до недавнего времени, вопрос соотношения понятий «контроль» и «надзор» казался более-менее понятным. Но до 2015 года в ученом сообществе велись горячие дискуссии на данную тему проводились исследования [1, 2, 3].

Вопрос был в отсутствии единого подхода при толковании контроля и надзора, а также использования в разных нормативных актах понятий контроля или надзора в разных значениях.

В комментарий от 2012 года к Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» отмечается, что уловить конкретные различия между контролем и надзором бывает иногда затруднительно, поскольку и контрольная, и надзорная деятельность связаны общим целевым назначением – соблюдением законности. Однако и абсолютное отождествление контроля и надзора нельзя признать верным, так как в правоприменительной практике они имеют самостоятельное значение и собственное содержание. Кроме того, контрольные и надзорные органы зачастую обладают различными полномочиями в отношении проверяемых субъектов [4].

В качестве очевидных особенностей контроля можно выделить возможность его осуществления в отношении как подчиненных органов, так и не подчиненных, как на предмет соблюдения законности со стороны подконтрольного лица, так и в отношении целесообразности его деятельности в целом. Надзор не имеет такой широкий спектр, а концентрируется на вопросах законности деятельности поднадзорных лиц.

Также различия заключаются в субъектах, осуществляющих контроль надзор, в частности законодательством предусмотрена

возможность, в том числе, общественного контроля, тогда как надзор осуществляется исключительно государственными органами.

Вышеуказанную позицию о не тождественности понятий контроля и надзора можно проследить и в выводах ученых, в частности профессоров Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского, и Ю.Н.Старилова, которые указывают что контроль – это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения, намечаемого и сделанного в системе государственного управления. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным.

Одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений) [5].

Следует отметить что Земельный кодекс РФ [6] в редакции Федерального закон от 21.07.2014 № 234-ФЗ [7] также разграничивал контроль и надзор но несколько иным способом, не от общего контроля к частному надзор, а по субъектному составу и объему полномочий.

В частности, земельный надзор осуществляется исключительно уполномоченным федеральным органом, а земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления (муниципальный контроль), а также гражданами и некоммерческими организациями (общественный контроль).

По объему полномочий, государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль достаточно схожи, основными способами выявления нарушений являются проверочные мероприятия. Существенным отличием является наличие у государственного земельного надзора полномочий по привлечению к административной ответственности лиц, совершивших правонарушение. При этом уполномоченные органы, осуществляющие муниципальный земельный контроль, в случае выявления в рамках контроля признаков

административного правонарушения, обязаны передать информацию и материалы органам, уполномоченным осуществлять государственный земельный надзор.

И в вышеуказанном контексте совершенно обосновано выглядит позиция, выраженная Н.Н. Аверьяновой, сводящееся к тому, что понятие «земельный надзор» шире, чем «земельный контроль», и последний является частью земельного надзора [8].

Несомненно, даже не смотря на прямую противоположность в позиции относительно соотношения понятий «контроль» и «надзор», ученые сходятся во мнении о различном значении определений «контроль» и «надзор».

В 2015 году, следуя логике, заданной в том числе Земельным кодексом РФ, Правительством РФ утверждено Положения о государственном земельном надзоре» [9], которым установлен порядок осуществления государственного земельного надзора.

Соответственно с 2015 года сформировалась устойчивая конструкция государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Также в 2015 году утверждены Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль [10]. Указанные Правила, по сути закрепляют разницу в подходе и полномочиях между надзором и контролем.

Как следствие с 2015 года по 2020 год, дискуссии на тему соотношения понятий контроль надзор заметно утихли, хотя понятия «контроль» и «надзор», на законодательном уровне так и небыли закреплены.

Ситуация коренным образом изменилась с принятием в 2020 г. Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [11]. Указанный федеральный закон разработан и принят в рамках глобальной реформы контроля и надзора. Полагаем что основная цель принятия закона заключалась в желании унифицировать порядок проведения как государственного надзора, так и муниципального контроля. В данной статье мы не будем анализировать достоинства и недостатки федеральный

закон 248-ФЗ, но отметим, что закон содержит набор отдельных общих форм и методов присущих как контролю, так и надзору, имеет огромное количество исключений и отсылок, что, на наш взгляд сводит его предполагаемый положительный эффект к минимуму. Также считаем существенным недостатком федерального закона отсутствие разделения методов присущих исключительно надзору, например, выдачи обязательных к исполнению предписаний, составление протоколов об административном правонарушении и методов присущих исключительно контролю. В целом закон построен таким образом, что создается острое впечатление о тождественности понятий контроль и надзор. Возникает закономерный вопрос целесообразности применения в законе постоянной двойной терминологии «контроль (надзор)». Очевидно, что и Правительство РФ при разработке и принятии в 2021 году Положение о государственном земельном контроле (надзоре) [12], также руководствовалось принципом тождественности понятий «контроль» и «надзор». Поскольку уже в п. 1 Положения прямо указано что Положение устанавливает порядок осуществления федерального государственного земельного контроля (надзора) (далее – государственный земельный надзор), тем самым сразу отождествляя понятия.

Так же очевиден небольшой раскол между законодательством, регулирующим земельные отношения и законодательством, регулирующим земельный контроль и надзор. Поскольку при внесении изменений в Земельный Кодекс РФ в 2021 году в рамках реализации реформы контроля и надзора, разработчики редакции Земельного Кодекса РФ не поддержал позицию о тождественности терминов надзор и контроль.

В частности, ст. 71 Земельного кодекса РФ в редакции Федерального закона от 02.07.2021 № 170-ФЗ [13] определяет орган уполномоченный осуществлять государственный земельный надзор и определяет предмет государственного земельного надзора. Соответственно, Земельным Кодексом РФ закреплено, что федеральными органами исполнительной власти проводится именно государственный земельный надзор.

Важно отметить что, несмотря на то, что п. 4, ст. 71 Земельного Кодекса РФ в редакции Федерального закона от 02.07.2021 № 170-ФЗ указывает на то, что организация и

осуществление государственного земельного надзора в части соблюдения обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». П. 11 указанной статьи прямо указывает что, Правительством утверждается Положение именно о государственном земельном надзоре.

Относительно муниципального контроля, соответствующие уполномоченные органы и предмет муниципального контроля переданы ст. 72 Земельного Кодекса РФ также в редакции Федерального закона от 02.07.2021 № 170-ФЗ.

Подводя итог, полагаем что административное реформирование контроля и надзора безусловно актуально и обоснованно. Но при этом должно базироваться на понятной и четко определенной терминологии, объективному распределению форм и методов, осуществляемых в рамках надзора либо в рамках контроля, как например это было в части земельного контроля и надзора в период с 2015 по 2021 годы. В противном случае полагаем что применение в нормативно-правовых актах двух терминов «контроль» и «надзор» в одном значении порождает, на наш взгляд ключевые проблемы административного права, такие как, неопределенность, двоякость толкования, а также возможность злоупотребления правом.

Литература

1. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / под ред. Н.М. Кониной. Саратов: Научная книга, 2009. 280 с.

2. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства. М.: Новый индекс, 2012. 192 с.

3. Винокуров А.Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 2–4.

4. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (постатейный) (Агешкина Н.А., Коржов В.Ю.). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Административное право: учеб. для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М. – Норма, 2007. – 816 с.

6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // «Российская газета», № 211–212, 30.10.2001.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2014 № 234-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // «Собрание законодательства РФ», 28.07.2014 № 30 (Часть I), ст. 4235.

8. Аверьянова Н.Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 46–48.

9. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (ред. от 07.09.2020) // «Собрание законодательства РФ», № 2, 12.01.2015, ст. 514.

10. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль: постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515 (ред. от 28.11.2019) // «Собрание законодательства РФ», 05.01.2015, № 1 (часть II), ст. 298.

11. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // «Собрание законодательства РФ», 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

12. О федеральном государственном земельном контроле (надзоре) (вместе с «Положением о федеральном государственном земельном контроле (надзоре): постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 // «Собрание законодательства РФ», 12.07.2021, № 28 (часть I), ст. 5511.

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ» // «Собрание законодательства РФ», 14.06.2021, № 24 (Часть I), ст. 4188.

Шевченко Виктор Михайлович,
полномочный представитель
Российского авторского общества
по Ростовской области
и Краснодарскому краю

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ВЫЯВЛЕНИЯ
И ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ
С НЕЗАКОННЫМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВОМ
И НЕЗАКОННЫМ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
ТОВАРНОГО ЗНАКА**

В статье рассматриваются проблемы правоприменительной практики, возникающие в процессе выявления и документирования административных правонарушений и преступлений, связанных с незаконным предпринимательством и незаконным использованием товарного знака.

Ключевые слова: правоприменительная практика, выявление и документирование административных правонарушений и преступлений, незаконное предпринимательство и незаконное использование товарного знака, взаимодействие контролирующих органов с правообладателями товарных знаков.

**ON CERTAIN PROBLEMS OF IDENTIFYING
AND DOCUMENTING ADMINISTRATIVE OFFENCES
AND OFFENCES RELATED TO ILLEGAL BUSINESS
AND ILLEGAL USE OF THE TRADEMARK**

The article deals with problems of law enforcement practice arising in the process of identifying and documenting administrative offenses and crimes related to illegal entrepreneurship and illegal use of a trademark.

Key words: law enforcement practice, detection and documentation of administrative offenses and crimes, illegal entrepreneurship and illegal use of the trademark, interaction of regulatory authorities with trademark owners.

Обеспечение эффективной защиты прав человека и гражданина от правонарушений является одной из приоритетных задач правоохранительной деятельности. В результате преступных посягательств нарушаются конституционные и иные права потребителей, права пользователей, уплативших налог в бюджет; государство недополучает крупные суммы налоговых и иных поступлений в бюджет; происходит сращивание незаконного производства товаров народного потребления с организованной преступностью и получение сверхприбыли, сравнимой только с доходами от наркобизнеса.

В связи с тем, что экономическая ситуация в России характеризуется, к сожалению, невысоким уровнем жизни основной массы населения, возникают предпосылки к появлению нелегальных «производств», хищений интересов правообладателей при производстве так называемой «раскрученной» продукции, банальных хищений интеллектуальной собственности. Во многих регионах, в том числе в Ростовской области и Краснодарском крае, значительное распространение получили производство и распространение контрафактных игрушек, аудио-видеопродукции, программного обеспечения для ЭВМ, незаконное использование этих продуктов в компьютерных сетях, распространение фальсифицированных автомобильных масел и автомобильных «присадок», стекол к двигателям автомобилей импортного и отечественного производства, товаров продовольственного и промышленного назначения, в частности, уксуса, пшеничной муки, растительного масла, материалов строительного назначения и многие, многие другие.

Данные факторы непосредственно связаны с пополнением консолидированных бюджетов, теряющем значительные суммы от незаконной предпринимательской деятельности, что обуславливает необходимость в коренном изменении приоритетных задач в деятельности правоохранительных органов, решении проблем, возникающих при раскрытии, документировании, расследовании фактов нарушения законодательства в сфере посягательств на установленный порядок осуществления предпринимательской деятельности, охраняемые государством имущественные и личные неимущественные права владельцев товарных знаков.

В Российской Федерации законодательно приняты меры по защите вышеуказанных интересов государства, добросовестного предпринимателя, юридического лица уголовным, административным, гражданским законодательством. В УК РФ данные отношения защищены в ст. 171 УК РФ (незаконное предпринимательство), ст. 180 УК РФ (незаконное использование товарного знака). Однако необходимо обратить внимание, что КоАП РФ также имеются нормы, предусматривающие ответственность за незаконное предпринимательство (ст. 14.1 КоАП РФ), незаконное использование товарного знака (ст. 14.10 КоАП РФ). Различие в диспозициях вышеуказанных уголовных и административных норм состоят, в сущности, лишь в размере причиненного ущерба, а проблемы при выявлении и документировании данных видов преступлений и административных правонарушений, практически идентичны.

Под незаконным предпринимательством понимается осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или с нарушением правил регистрации, а равно представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, либо осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением лицензионных требований и условий, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере.

Из смысла диспозиции данной нормы усматривается, что для квалификации действий лица по данной статье необходимо наличие ряда квалифицирующих признаков, либо некоторых из них, а именно:

- отсутствие регистрации лица как юридического, либо в качестве индивидуального предпринимателя;
- нарушение правил регистрации;
- внесение в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документов, содержащих заведомо ложные сведения;

- осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии);
- нарушение лицензионных требований и условий;
- наличие крупного ущерба гражданам, организациям или государству, либо извлечение дохода в крупном размере.

В практической деятельности при документировании фактов преступной деятельности в сфере незаконного предпринимательства представляет особый интерес квалификация деяния лица при осуществлении предпринимательской деятельности с нарушением условий регистрации, так как зачастую, граждане, при государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей в органе, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹, заявляют определенный вид деятельности, не требующий при осуществлении значительных налоговых затрат, либо, при подаче так называемых «нулевых деклараций» о полученных доходах (что, на наш взгляд, является внесением в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документов, содержащих заведомо ложные сведения) не платят налоги и сборы вообще. При этом, «прикрываясь» имеющимся свидетельством о постановке на налоговый учет на «нулевой» вид деятельности, занимаются нелегальным производством и реализацией продукции, как правило, незаконно используя чужой

¹ Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим начиная с 1 июля 2002 г. государственную регистрацию юридических лиц, с 1 января 2004 г. - государственную регистрацию физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, а также государственную регистрацию крестьянских (фермерских) хозяйств стало Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, которое в 2004 году было преобразовано в Федеральную налоговую службу. См. Постановление Правительства РФ от 17.05.2002 № 319 (ред. от 16.09.2003) «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 20, 20.05.2002; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/901818010?section=status>; Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 11, 15.03.2004, ст. 945; Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/901890322>

товарный знак. Проблемой при документировании данных фактов является отсутствие судебной практики по такого рода ситуациям, неоднозначное отношение прокуроров на местах при рассмотрении первичных материалов проверок и принятии решений по ним в порядке ст. 144-145 УПК РФ, отсутствие должного взаимодействия между контролирующими органами, в частности органов МВД и ФНС.

Как уже отмечалось, незаконное предпринимательство тесно связано с незаконным использованием товарного знака (ст. 180 УК РФ).

Под незаконным использованием товарного знака понимается незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров, если это деяние совершено неоднократно или причинило крупный ущерб.

Под товарным знаком понимается обозначение, служащее для индивидуализации товаров, работ, услуг юридических и физических лиц. Под наименованием места происхождения товаров понимается обозначение, представляющее собой либо содержащее современное и историческое наименование страны, местности, другого географического объекта, ставшее известным в результате его использования в отношении товара, особые свойства которого главным образом определяются характерными для данного географического объекта природными условиями или людскими факторами.

Проблемами при документировании данного вида преступления, как показывает практика, является отсутствие должного взаимодействия между контролирующими органами и правообладателями товарных знаков, в частности, в области выявления фактов незаконного производства и реализации контрафактной продукции не налажено взаимодействие с региональными представительствами Международной Федерации производителей фонограмм (IFPI), Российской антипиратской организацией (РАПО), Российским авторским обществом, а также представителями правообладателей, в частности, АОЗТ «1С», компаний «Майкрософт», «Консультант плюс», «Нью Медиа Дженерейшнл», торговой компании «АСД-

Ростов», представительством компании «Адидас» в г. Москве, компании «Лукойл» и т. д.

Одной из проблем, стоящих перед правоприменителем, является отсутствие единого мнения относительно оценки признака неоднократности по смыслу данной статьи. Большинство практических работников считают, что под неоднократностью, по смыслу данной статьи, понимается незаконное использование чужого товарного знака лицом, которое ранее привлекалось за аналогичное деяние в административном порядке (ст. 14.10 КоАП РФ), причем за незаконное использования товарного знака данного вида. В данном случае решение по материалу на момент выявления последующего факта должно быть принято, то есть лицо должно быть привлечено к ответственности. Другие придерживаются мнения, что неоднократность – это незаконное использование лицом двух и более товарных знаков, которые до степени смешения идентичны товарному знаку, охраняемому законом. На наш взгляд, вышеуказанные варианты в равной степени должны расцениваться как неоднократность при незаконном использовании чужого товарного знака.

Также необходимо отметить, что сложностью при доказывании фактов незаконного предпринимательства и незаконного использования товарного знака является доказывание суммы крупного размера (сумма дохода должна превышать 250 тыс. рублей), полученного лицом при совершении противоправных действий, ведь, как правило, незаконно произведенная продукция находит своего покупателя через так называемые «черные» торговые сети, в которых зачастую она проходит процедуру «легализации», обретает для «обывателя» все признаки подлинности, документальное сопровождение, тем самым, делая «прозрачным» его теневое производство.

Таким образом, необходимо отметить, что принимаемые государством меры, направленные на борьбу с незаконной предпринимательской деятельностью, незаконным использованием товарного знака находятся все еще на низком уровне, что недопустимо при реализации государственных программ, направленных на подъем уровня экономики, уровня жизни населения страны, благополучия человека.

Раджабова Алина Сергеевна,
инспектор Центра
лицензионно-разрешительной работы
Управления Росгвардии
по Республике Дагестан

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В данной статье автор рассматривает предпосылки возникновения частной охранной деятельности в России, анализирует классификацию периодов создания охранных структур и принятия нормативно – правовых актов, регулирующих их деятельность, а также выделяет четыре основных этапа формирования частной охранной деятельности в России.

Ключевые слова: частная охранная деятельность, охранные структуры, правоохранительные органы, контрольно – пропускной режим.

SOME FEATURES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF PRIVATE SECURITY ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

In this article, the author examines the prerequisites for the emergence of private security activities in Russia, analyzes the classification of the periods of creation of security structures and the adoption of regulatory legal acts regulating their activities, and also identifies four main stages of the formation of private security activities in Russia.

Keywords: private security activities, security structures, law enforcement agencies, security checkpoints.

В период организации полиции как государственного органа, основной задачей которой являлось обеспечение общественной безопасности, функции по охране жизни и

здоровья граждан, имущества и транспортировке грузов возложены были на государство. Многие специалисты полагают, что в этот период именно государство стало представлять защиту общественных интересов, а обеспечение безопасности предпринимателей перешло частным структурам [1].

Например, в первой половине 19 века в Москве образованные текстильные предприятия старообрядцами, охранялись собственными силами. Цель их была – охрана продукции, оборудования, а также соблюдение порядка внутри предприятия среди работников. Для достижения поставленных целей назначались ответственные мастера, нанимались сторожа [2]. Подобные ситуации встречались не часто и носили, скорее, эпизодический характер, чем постоянный, законодательного закрепления частной охранной деятельности не было.

Толчком к формированию частной охранной деятельности стали полицейские реформы в 19 веке, в результате которых произошли сокращения полицейских. Многие работники остались без заработка, начался кадровый голод, многие коммерческие организации нуждались в охране правопорядка. На больших заводах и мануфактурах стали образовываться охранные структуры, которые начали взаимодействовать в дальнейшем и с государственными органами.

Еще одной важной предпосылкой развития легальной частной охранной деятельности стали реформы в экономике России, которые вызвали существенные изменения во всех областях хозяйственного механизма и потребовали новых решений в организации и управлении предприятиями различных форм собственности и защите их законных интересов. В условиях перехода к рыночным отношениям в стране произошло резкое осложнение оперативной обстановки. Реальным явлением стала организованная преступность, преступные сообщества, коррумпированные элементы, которые проникли в структуры бизнеса и стремились воспользоваться слабым состоянием российской экономики, что поставило под угрозу интересы предпринимательства в различных отраслях и сферах деятельности.

Проанализировав период революции 1917 года можно отметить, что официально первая попытка законодательного

утверждения понятия «частная охранная деятельность» получила в проекте декрета НКВД после 1917 года «О частной охране», который регламентировал деятельность некоторых структур, ответственных за содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и безопасности. Однако в советском государстве данная инициатива не нашла поддержки у законодателя.

Вышеуказанное говорит о предпосылках формирования негосударственных охранных структур, которые требовали законодательного закрепления.

М.Ю. Балеев в собственных исследованиях предлагает такую классификацию периодов становления частной охранной деятельности:

1. Конец 80-х гг. до 1992 года – период создания нерегулируемых охранных структур, задачи перед которым стояли по обеспечению контрольно-пропускного режима и создание стационарных постов.

2. 1992 по 1998 годы – период раздела рынка и экономического развития частных охранных структур, характеризующийся внедрением новых технологий обеспечения безопасности, детализацией юридического обеспечения процесса охраны, приобретением охранными структурами служебного оружия, началом борьбы с криминальными группировками.

3. 1998 по 2001 год – период развития крупных охранных организаций [5].

Официальным началом регламентированной деятельности охранных структур можно считать 1992 с момента создания Закона Российской Федерации от 11.03.1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон). Закон регламентирует деятельность частных охранных организаций (далее – ЧОО), виды услуг, предоставляемых ЧОО, порядок предоставления, переоформления, продления срока действия лицензии на осуществление частной охранной деятельности (далее – ЧОД), а также требования к юридическому лицу, осуществляющему ЧОД, учредителю и руководителю.

Согласно Закону ЧОД предоставляет собой оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим

лицам имеющими специальное разрешение (лицензию), полученную в соответствии с Законом, организациями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

По мнению Деминой М. Ф., ЧОД представляет собой деятельность, осуществляемую в рамках административно-правового и гражданско-правового режима, в установленных Законом формах и с помощью специально определенных методов, направленных на обеспечение защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, при заключении договора [4].

В соответствии со ст. 1.1 Закона ЧОО – это организация, специально учрежденная для оказания охранных услуг, зарегистрированная в установленном законом порядке и имеющая лицензию на осуществление частной охранной деятельности.

Исходя из вышесказанного определения ЧОО, следует, что для осуществления такого вида деятельности на территории Российской Федерации как охранной необходима специальная лицензия со сроком действия – 5 лет.

Статья 15.1 Закона устанавливает требования к ЧОО, его учредителям, уставному капиталу и руководителю.

Историю именно формирования данной деятельности можно разделить на четыре этапа.

Первый этап – принятие Закона в 1992, а также Постановления Правительства 587 от 14.08.1992 года, которое утверждало перечень объектов, на которые деятельность охранных структур не распространяется, перечень служебного оружия, специальных средств, правила применения и так далее.

Второй этап – дефолт в 1998 году, который создал трудности новой сфере деятельности в России. В этот период многие частные охранные предприятия прекратили свою деятельность, смогли остаться лишь те, кто грамотно выстроил политику ведения бизнеса, и добились колоссального успеха. Кроме того, вносятся глобальные изменения в Закон в 2002 году.

Третий этап – в 2008 году вносятся существенные изменения в Закон, например: частная охранный организация (далее – ЧОО) может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью, установлен минимум уставного

капитала, появились требования для учредителя ЧОО, а также установлены требования к руководителю ЧОО. Стоит отметить, что данные требования имеют свою силу и в настоящее время. Создаются в 2011 году Административные регламенты, утверждающие порядок выдачи, переоформления и продления лицензии на осуществление частной охранной деятельности и удостоверения частного охранника.

Четвертый этап – в 2014 году частным охранника официально стало можно применять физическую силу. До этого периода не говорилось о праве подавлять сопротивление врукопашную [6].

По нашему мнению, с момента создания нового государственного органа в 2016 году – Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Пятый этап – переход контрольных полномочий за деятельностью ЧОО в Росгвардию. Разработка новых ведомственных актов, редакция старых, утрата силы приказов Министерства внутренних дел Российской Федерации, ожесточение контроля за частной охранной деятельностью. Стоит отметить, что с 2016 года в Закон внесены изменения пять раз.

Таким образом, анализ исторических аспектов формирования частной охранной деятельности свидетельствует о том, что с каждым годом происходит развитие деятельности охранных структур, происходит реформирование, законодатель применяет меры к ожесточению контроля подразделений лицензионно – разрешительной работы, который является контролирующим органом. Наряду с развитием частных охранных предприятий параллельно развиваются предприятия, которые обеспечивают производство программно-технических комплексов, защиты информационных систем, фирмы обеспечения информационной, коммерческой, пожарной и экологической безопасности. Стоит отметить, что на сегодняшний день крупные охранные предприятия создают региональные сети своих филиалов, образуют собственные станции мониторинга состояния охраны объекта ПЦН (пункт централизованного наблюдения), также мобильные группы реагирования на тревожные сообщения (ГБР). Активно осваивается ими и такое направление как охрана перевозимых

грузов. Процесс развития рынка охранных услуг заключается в необходимости обеспечить максимальную безопасность охраняемого объекта, посредством не только физической охраны, но и посредством высокотехнологичных комплексных систем безопасности, инженерно-технических средств охраны, необходимо отметить, что именно за высокими технологиями, будущее охранного бизнеса.

С 1992 года действует один Закон, регламентирующий деятельность не только частных охранных структур, но и частную детективную. По нашему мнению, целесообразно, учитывая ряд реформ, обновить Закон, стоит ввести в действие нормативно – правовой акт, регулирующий сферу только охранной деятельности, при этом доступно систематизировать и зафиксировать все отрасли деятельности частной охранной деятельности. Четкое законодательное закрепление положений о частной охранной деятельности в одном нормативно – правовом акте даст возможность охранным структурам ознакомиться с требованиями законодательства Российской Федерации и принять меры по недопущению их нарушений, а контролирующему органу позволит структурировано настроить деятельность по контролю за частной охранной деятельностью и заняться непосредственно профилактикой.

Литература

1. Беда А.М., Борисов А.В., Малыгин А.Я., и др. Полиция и милиция России: страницы истории. – М.: Наука, 1995. – 318 с.
2. Миронов Г.Е. История государства российского // Ист.-библиогр. очерки, XIX в. – М.: Кн. палата, 1995. – 734 с.
3. Семенов В.Г. Правовые основания, порядок получения и использования результатов частной детективной деятельности при расследовании преступлений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Г. Семенов. – М., 2005. – С. 23.
4. Батуров Т.М. Частные охранные организации в Российской Федерации: понятие, правовая основа и проблемы // Ученые записки. – 2021. – № 1(37). – С. 100–105.

5. Кургузкина Е.Б., Корвякова Д.О. История становления и развития частной детективной и охранной деятельности в России // Научно-исследовательские публикации. 2019. № 1–4. С. 24–34.

6. Рогова В.А. История становления и развитие института частной охранной деятельности в России // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 14(56). С. 96–98.

РАЗДЕЛ 4. ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Анисимова Наталья Андреевна,
адъюнкт
Воронежского института МВД России

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ

В данной статье рассматриваются некоторые аспекты нормативного правового регулирования административной ответственности за совершение правонарушений на объектах транспортной инфраструктуры. Также приводятся мнения ученых-административистов, материалы судебной практики, выявлены проблемные вопросы нормативных источников.

Ключевые слова: правовое регулирование, административная ответственность, правонарушения на транспорте, административное правонарушение, железнодорожный транспорт, водный транспорт, воздушный транспорт.

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN TRANSPORT

This article examines some aspects of the normative legal regulation of administrative responsibility for committing offenses at transport infrastructure facilities. The opinions of administrative scientists, materials of judicial practice are also given, problematic issues of regulatory sources are identified.

Key words: legal regulation, administrative responsibility, transport offenses, administrative offenses, railway transport, water transport, air transport.

Современные объекты транспорта, а именно железнодорожного, водного и воздушного, на сегодняшний день, обладают определенным перечнем специфических особенностей. Такие особенности являются основой для формирования структуры, а также дальнейшего функционирования и состояния оперативной обстановки на данных объектах. Здесь следует говорить о возможности совершения противоправных деяний на объектах транспорта, причиной чего являются следующие аспекты:

- постоянный пассажиропоток, а также поток материально-товарных ценностей, выступающих в качестве перевозимого груза, либо находящегося у пассажиров;

- постоянное перемещение пассажиров и грузов является фактором, затрудняющим проведение оперативно-розыскных мероприятий для сотрудников правоохранительных органов;

- объекты транспортной инфраструктуры это источники повышенной опасности, так как несоблюдение правил поведения на них может повлечь за собой не только материальный ущерб, но и гибель значительного количества людей.

Совершение противоправных деяний, а именно административных правонарушений, влечет за собой наступление административной ответственности, которая находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Данная норма закреплена в п. «к» ст. 72 Конституции РФ [1]. Следовательно, административное законодательство по административным правонарушениям на транспорте развивается на двух уровнях:

- федеральном;
- региональном.

Основным нормативным актом, регламентирующим административную ответственность, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Изучив данный правовой акт, мы приходим к выводу о том, что он обладает комплексным характером, включающий в себя как нормы материального права, так и процессуального, а также имеет общий и специальный характер.

Помимо КоАП РФ, административную ответственность регламентирует Кодекс административного судопроизводства

(далее – КАС РФ), в частности судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Отметим, что субъекты Российской Федерации также обладают правом осуществлять законодательную функцию и принимать нормативные правовые акты, касающиеся ответственности в сфере административного права, учитывая специфику конкретного региона. На сегодняшний день вопрос о легитимности подобных правовых актов до сих пор открыт.

Для верного понимания сути административной ответственности, а также верной квалификации и рассмотрения дел считаем целесообразным рассмотреть нормы других отраслей права, а именно гражданского и уголовного, однако для начала рассмотрим каждый источник подробно.

Существующий на сегодняшний день КоАП РФ отражает особенности современного развития страны в экономическом и социально-политическом плане, а также новшества законодательного регулирования и законодательной техники. Задачи, закрепленные в ст.1.2. КоАП РФ, имеют целевое предназначение в воспитании граждан в духе точного и неуклонного исполнения установленных в государстве правил поведения [2].

Современные ученые-административисты в своих исследованиях поддерживают идею полной переработки КоАП РФ, а не изменения некоторых норм. Например, согласно исследованиям М.С. Студеникиной, «действующий в настоящее время КоАП РФ во многом утратил единство правового регулирования и требует не просто косметического ремонта, а существенной модернизации»[3]. Законодателем был разработан проект нового КоАП РФ, принятие которого планировалось в марте текущего года, однако до сих пор это не реализовано.

На наш взгляд, проблемные вопросы содержания КоАП РФ заключаются в следующем:

- чрезмерная детализация административно-правовых запретов;
- отсутствие единства в определении в кодифицированной системе места норм, регулирующих процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях и определяющих подведомственность и подсудность дел об

административных правонарушениях (совместная либо отдельная кодификация), ряд других вопросов;

– разносторонние взгляды государства и ученых в вопросе согласования политики по вопросам, касающимся фундаментального изменения законодательства, регулирующего административную ответственность.

Говоря об административном законодательстве субъектов РФ, о котором упоминалось выше, в Воронежской области 31 декабря 2003 г. был принят Закон «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области». Между учеными постоянно идет спор о необходимости регионального законодательства, многие склоняются к тому, что оно все-таки должно быть. Изучив региональное законодательство, мы приходим к выводу о том, что значение его существования достаточно велико и значимо, так как оно нормативно закрепляет те правонарушения, которые не содержатся в федеральном законодательстве, но существуют в конкретном регионе.

Так, Закон Воронежской области № 74-ОЗ определяет виды административных правонарушений на территории Воронежской области, не предусмотренные федеральным законодательством, устанавливает административную ответственность за их совершение, определяет органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также регулирует иные вопросы, отнесенные федеральным законодательством к компетенции субъектов Российской Федерации.

Изучая региональное законодательство, выявляется закономерность его ежегодного изменения. Некоторые нормы утрачивают свои силы, а другие добавляются в его систему, что подтверждает его актуальность среди источников права, регулирующей административную ответственность.

Регулирование административной ответственности осуществляется также и другими смежными отраслями права. К примеру, это уголовное и налоговое право. Обоснованием этому является то, что юридическая ответственность это межотраслевой институт, а нормы административного, уголовного и налогового права схожи по своим особенностям. Однако здесь возникает проблема в разграничении административной и уголовной ответственности.

Это связано с тем, что законом не определены четкие критерии разделения правонарушений и преступлений, поэтому их легко спутать. Например, законодателем в нормативных актах об административной и уголовной ответственности употребляются абсолютно одинаковые понятия: хулиганство, побои и др., а также используется формулировка «если в деянии нет признаков преступления».

Следовательно, верная квалификация административных правонарушений напрямую зависит от четкого понимания законодательства, регулирующего уголовную ответственность, обосновывая это тем, что нормы административного и уголовного права тесным образом связаны между собой.

Говоря о связи между административным и налоговым правом, следует обратить внимание на бланкетный характер норм, закрепленных в КоАП РФ. Наблюдается отсылка к Налоговому кодексу для более четкого понимания аспектов административных правонарушений в сфере налогов и сборов.

Также наблюдается связь между нормами административного и гражданского права, которое выражается в следующих аспектах:

- гражданско-правовой статус субъектов, которые привлекаются к административной ответственности;
- гражданско-правовой статус объектов, находящихся в собственности у субъекта, который подвержен административной ответственности;
- при назначении наказания за совершение административного правонарушения размер административного штрафа может быть определен исходя из начальной или максимальной цены, указанной в гражданско-правовом договоре;
- отношения собственности в рамках административной ответственности закрепляются нормами административного права, которые имеют бланкетный характер, то есть отсылают к нормам гражданского права;
- процедура взыскания убытков по административным правонарушениям осуществляется, опираясь на нормы гражданского права;
- процедура взыскания расходов на оказание юридической помощи при производстве по делу об административном

правонарушении осуществляется в соответствии с нормами гражданского права и др.

Приведем пример из судебной практики. Верховным Судом РФ рассмотрено дело о взыскании предпринимателем с РФ убытков, составляющих расходы на хранение арестованного, в рамках возбужденного таможенной в отношении предпринимателя дела об административном правонарушении, товара и оплате услуг по эксплуатации контейнера с товаром, находящимся под арестом, сверх норматива, которые возникли из-за ареста, признанного неправомерным вступившим в законную силу постановлением суда общей юрисдикции о прекращении дела об административном правонарушении. В этом деле были затронуты два важных аспекта.

Первый аспект заключается в решении вопроса о причастности таких расходов к убыткам, имеющим гражданско-правовую природу или издержкам по административному правонарушению, которые имеют публично-правовую природу. Решение данного вопроса обеспечит определение порядка возмещения расходов, то есть по административному законодательству или в рамках гражданского права.

Второй аспект заключается в том, что при определении размера убытков суды признали наличие грубой неосторожности в поведении предпринимателя в виде неистребования у таможи в период от ареста до выдачи (свыше шести месяцев) неарестованной части товара, хранящейся в одном контейнере с арестованной его частью, и снизили наполовину размер заявленных убытков на основании п. 2 ст. 1083 ГК РФ. Учет вины потерпевшего в отношениях с государством будет представлять «перераспределение» обязанности по обеспечению законности деятельности властного субъекта с переложением этого бремени на гражданина.

Мы приходим к выводу о том, что нормы гражданского права оказывают значительное влияние на административное законодательство, поэтому перед законодателем и учеными стоит важная задача полного изучения такого явления.

В заключении хотелось бы сказать, что такое большое количество существующих отраслей права не обладают самостоятельным характером и не обособлены друг от друга.

Наблюдается их постоянное пересечение по тем или иным вопросам, связанным с применением норм права. Верная квалификация административных правонарушений будет обеспечена в том случае, если правоприменитель владеет знаниями как федерального, так и регионального законодательства, а также ориентируется в нормах уголовной, гражданской и других видах ответственности.

Литература

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Андриянов В.Н. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 3(82). – С. 15–24.

3. Донских А.А., Кунаева А.А. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: разумные новеллы и перспективы их реализации // Сфера права. – 2020. – № 20. – С. 27–29.

Вислогубова Оксана Игоревна,
адъюнкт кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России

К ВОПРОСУ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ФИРМ СЕРВИСА ШЕРИНГА ЭЛЕКТРОСАМОКАТОВ ПЕРЕД УЧАСТНИКАМИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В данной статье рассматриваются организационно-правовые меры, направленные на искоренение практики причинения определенных неудобств (иногда и прямого вреда) фирмами сервиса шеринга электросамокатов участникам дорожного движения.

Ключевые слова: распространение современных технических средств передвижения, безопасность дорожного движения, получение сверхприбылей в ущерб безопасности, создание помех в движении, административно правовые меры регулирования вопросов передвижения на электросамокате, экономические меры регулирования вопросов передвижения на электросамокате, социальные гарантии в случае наступления ДТП с участием электросамоката.

TO THE QUESTION OF RESPONSIBILITY ELECTRIC SCOOTER SHARING SERVICE COMPANIES IN FRONT OF ROAD USERS

This article discusses organizational and legal measures aimed at eradicating the practice of causing certain inconveniences (sometimes direct harm) by electric scooter sharing service firms to road users.

Key words: the spread of modern technical means of transportation, road safety, obtaining excess profits to the detriment of safety, creating obstacles in traffic, administrative and legal measures to regulate the issues of movement on an electric scooter, economic measures to regulate the issues of movement on an electric scooter, social guarantees in the event of an accident involving an electric scooter.

В настоящее время на территории России по разным данным действует порядка 20 кикшеринговых фирм [1], которые планируют «масштабирование сервиса шеринга электросамокатов, в том числе увеличение парка в городах присутствия, запуск новых территорий, дальнейшее совершенствование систем собственной шеринговой платформы, IoT-модуля и других ИТ-продуктов» [2]. Столь массовое распространение шеринга электросамокатов, наряду с неготовностью улично-дорожной сети к их размещению, неминуемо создаст (и уже создает) проблемы для всех категорий участников дорожного движения.

Наиболее наглядной проблемой, создаваемой шерингом электросамокатов является проблема нахождения

электросамокатчика на тротуаре или на проезжей части. Как с правовой точки зрения, так и с позиций обеспечения безопасности – передвижение лица, старше 14 лет на электросамокате по тротуару недопустимо. Однако, ситуация, при которой шеринговые самокаты размещаются на тротуарах, в парках, на детских площадках, является доминирующей. В связи с чем, возникает вопрос к представителям кикшеринговых фирм: почему фирмы не берут в аренду определенные участки дорог для своих аттракционов? Подобный «месендж», обращенный к кикшеринговым фирмам вполне обоснован, поскольку в отличие от большинства участников дорожного движения, использующих дорогу в целях передвижения, фирмы по прокату самокатов используют ее для извлечения прибыли, причем не всегда соблюдая требования безопасности. Учитывая стремительный рост на рынке шеринга подобных предложений, необходимо определение порядка передвижения электросамокатов по дорогам. Причем, в качестве решения проблем безопасности дорожного движения, следует акцентировать внимание представителей кикшеринговых фирм на необходимость аренды ими конкретного участка дороги или создание закрытых площадок для катания на электросамокатах. В тех случаях, когда электросамокат используется не на закрытой площадке для развлечения, а как полноценное транспортное средство и на нем передвигаются по дорогам, то следует рассмотреть вопрос об уравнивании административно-правового статуса водителя мототранспорта и лица, управляющего электросамокатом (со всеми вытекающими из этого последствиями: взимания транспортного налога, регистрация транспортных средств, получение водительского удостоверения, наличие мотошлема).

Подобные меры позволят повысить ответственность субъектов экономической деятельности и защитят иных участников дорожного движения от возможных рисков от опасного контактирования с современными техническими средствами передвижения, а также станут предпосылками для «обеспечения комфортного отдыха и безопасности» не только в пределах конкретного парка, но и муниципалитета, субъекта, страны.

Проблемы парковки шеринговых самокатов приобретают все большую актуальность. Зачастую, лица, использующие кикшеринговые электросамокаты, оставляют их после поездки на проезжей части, бросают на тротуаре, паркуют возле подъездов (иногда и непосредственно на ступеньках) многоквартирных домов, что в свою очередь создает трудности в передвижении для иных лиц. Понятно, что взрослый, здоровый человек, вполне может увидеть брошенный электросамокат и обойти его, однако в случаях передвижения людей с ограниченными возможностями, малолетних детей, пожилых граждан, подобные препятствия на тротуаре, возле подъезда способны вызвать падение и травмирование пешеходов. При этом, исходя из наличия определенного опыта и анализа правоприменительной практики, можно утверждать, что виновником в получении травм, будет признан сам пострадавший (если же конечно он обратится за оформлением этого случая), а не кикшеринговая фирма [3, с. 89].

Решением проблемы хаотично оставленных электросамокатов, создающих помехи в движении как транспортным средствам, так и пешеходам должно стать создание специализированных стоянок. Причем, необходимо прописать четкие требования для стоянок электросамокатов:

- наличие отдельной территорией, препятствующей свободному контакту участников дорожного движения с электросамокатами;

- обязательное ограждение, для исключения наезда на них иных лиц, передвигающихся на современных технических средствах;

- расположение вне дороги (соответственно и вне тротуара), в целях повышения уровня защищенности участников дорожного движения.

Подобные требования могут быть изложены в самостоятельном ГОСТе (Своде правил), либо же внесены в уже существующие требования к дорожному строительству.

Помимо указанных выше проблем, связанных с эксплуатацией современных технических средств передвижения, зачастую остается открытым вопрос компенсации вреда от наезда электросамокатчика. Справедливости ради следует отметить, что в настоящее время все официально работающие на рынке России

кикшеринговые фирмы заключают договоры со страховыми компаниями, при этом количество заключенных сделок (по информации сайта «Страхование дня» [4]) постоянно растет. Однако, даже когда официальный кикшеринг имеет договор со страховой компанией, то выплаты зачастую не покрывают всего причиненного ущерба (согласно анализа сайтов сервисов по аренде электросамокатов стоимость полиса при кикшеринге составляет 20–35 рублей за поездку, а сумма выплат при наступлении страхового случая не превышает 100 тыс. рублей) [1,4]. В том случае, если современное техническое средство движется по дорогам общего пользования, его владелец обязан учитывать опасные последствия, которые могут наступить при наезде, столкновении с другими участниками дорожного движения и обязан застраховать свою ответственность, подобная мера может быть вполне интегрирована в современный институт обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Таким образом, анализ имеющихся проблем, связанных с сервисами шеринга электросамокатов позволяет наметить пути их решения.

1. Кикшеринговые фирмы должны обеспечить передвижение своих электросамокатов по специально оборудованному для этих целей участку земли или на закрытой площадке, в том случае, если водители современных технических средств передвигаются вне специальных площадок, то проезжая часть должна находиться в аренде у кикшеринговой фирмы и отвечать требованиям безопасности.

2. Обязанность муниципалитетов при согласовании договора с кикшеринговой фирмой заключается в необходимости обеспечения (создания) соответствующей инфраструктуры для пользователей современных технических средств передвижения (обустроенности проезжей части, наличия совместных велодорожек, оборудованных стоянок (станций проката)).

Стоянки для электросамокатов должны быть с ограждением, исключающим наезд и столкновение с ними иных лиц. Это должно стать одним из критериев допустимости заключения соответствующего договора.

3. На транспортные средства шеринговых фирм должны распространяться требования Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств». Действующий лимит выплаты при наступлении страхового случая в 100 тыс. рублей (по договору страхования поездки при кикшеринге) не может покрыть причинного ущерба ни транспортному средству, пострадавшему от наезда электросамоката, ни сбитому пешеходу (напомним, что согласно проведенным исследованиям ущерб от ДТП с электросамокатом соответствует последствиям средней аварии «Формулы 1»). Именно поэтому необходимо распространить действие Федерального закона «Об ОСАГО» и на шеринговые самокаты.

В завершении следует отметить, что предложенные меры направлены на повышение ответственности фирм сервиса шеринга электросамокатов перед участниками дорожного движения и могут стать определенной финансовой нагрузкой на кикшеринговые фирмы, которые в свою очередь поднимут стоимость аренды электросамокатов. Однако если выбирать между получением сверхприбылей отдельными компаниями и безопасностью тысяч граждан, то выбор при принятии решений в сфере государственного управления очевиден.

Литература

1. Сайт Кашарик [сайт]: URL: <https://carsharik.ru/story/samokat-shering-obzor-servisov>. – Режим доступа: свободный.
2. Сайт Tadviser [сайт]: URL: <https://www.tadviser.ru>. – Режим доступа: свободный.
3. Затолокин А.А. Реализация административно-правовых норм при «неочевидных» ДТП // Общество и право. 2021. № 1(75).
4. Сайт Страхование дня [сайт]: URL: <https://www.insur-info.ru>. – Режим доступа: свободный.
5. Баршев В., Козлова Н. Пешеходный переезд. Беззащитное сообщество пешеходов оказалось под угрозой нападения электросамокатов // Российская газета. – Федеральный выпуск № 124(8475).

Сейтмеметова Татьяна Сейтмеметовна,
адъюнкт кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России

**ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТРАНСПОРТНОЙ
ПОЛИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ
ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ НАРУШЕНИЙ НА ОБЪЕКТАХ
ВОДНОГО ТРАНСПОРТА**

В статье рассматривается специфика деятельности органов внутренних дел на водном транспорте в Республике Крым. Автором определены общие функции и формы деятельности транспортной полиции на водном транспорте, а также дана характеристика работы Крымского линейного управления МВД России на транспорте. В ходе исследования выявлены проблемы в деятельности Крымского линейного управления в области пресечения правонарушений на водном транспорте, разработаны предложения по их решению.

Ключевые слова: водный транспорт, транспортная полиция, Республика Крым, пресечение нарушений, административные наказания.

**THE PROBLEMS OF THE ACTIVITY
OF THE TRANSPORT POLICE OF THE REPUBLIC
OF CRIMEA TO SUPPRESS VIOLATIONS
ON THE OBJECTS OF WATER TRANSPORT**

The article deals with the specifics of the activity of internal affairs bodies on water transport in the Republic of Crimea. The author formulates the general functions and forms of transport police activities on water transport, as well as the characteristics of the Crimean line department of the Ministry of Internal Affairs of Russia on transport. The study revealed the problems in the activities of the Crimean line department in the suppression of offenses on water transport, developed proposals to address them.

Key words: water transport, transport police, Republic of Crimea, suppression of violations, administrative penalties.

Органы внутренних дел на транспорте (далее – ОВДТ), которые также могут быть обозначены как транспортная полиция, представляют собой самостоятельную структурную подсистему МВД России, обладающую относительно обособленным статусом в составе данного министерства. Специфика деятельности ОВДТ заключается в ее ограниченности территориями оперативного обслуживания, привязанными к объектам железнодорожного, водного и воздушного транспорта, на которых в пределах своей компетенции ОВДТ реализуют общеполицейские функции по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности [1, с. 26].

В силу особенностей географического расположения Республики Крым значительную роль в ее транспортной системе играет водный транспорт. Береговая линия Крымского полуострова превышает 2,5 тыс. км; на его территории расположены девять морских портов. На территориях большинства портов (Керченский, Севастопольский) действуют пункты пропуска через государственную границу, что обуславливает потребность в повышенном уровне безопасности.

Ялтинский морской торговый порт специализируется на пассажирских перевозках, принимает круизные суда. Порт также перерабатывает каботажные грузы, главным образом — строительные материалы. Вход в порт или выход из него любого судна производится только с разрешения диспетчера и сменного капитана инспекции государственного портового надзора.

Порт Севастополь имеет два пассажирских причала в центральной части города и целый ряд других пассажирских причалов и пирсов. В бухтах Севастополя осуществляется большой объем пассажироперевозок. Объем пассажирских перевозок во внутригородском сообщении в летний период достигает 30 тыс. пассажиров в сутки [2].

На водном (морском) транспорте в зоне оперативного обслуживания ОВДТ находятся: морские порты, причалы, пристани; суда и другие плавательные средства, независимо от портов приписки, находящиеся у причалов и в акватории портов,

вокзалов и других гидротехнических сооружений, стоящих на рейдах акватории морских портов; находящиеся на территории портов предприятия, учреждения и организации, а также судоходная часть акватории морских портов и пр. [3].

ОВДТ на межрегиональном уровне в Республике Крым является Крымское линейное управление МВД России на транспорте (далее – Крымское ЛУ). Структура Крымского ЛУ включает следующие ОВДТ, расположенные в основных портах Республики Крым: Линейный пункт полиции в морском порту Керчь Керченского линейного отделения полиции; Феодосийский линейный пункт полиции Керченского линейного отделения полиции; Линейный пункт полиции в морском порту Севастополь Севастопольского линейного отделения полиции; Линейный пункт полиции в морском порту Ялта; Евпаторийский линейный пункт полиции.

Основные функции, реализуемые органами внутренних дел в процессе обеспечения правопорядка на водном транспорте, включают:

1) во-первых, оказание содействия таким органам, как Государственная инспекция по маломерным судам, органы рыбоохраны, пограничные войска, войска национальной гвардии РФ, природоохранные организации;

2) во-вторых, участие в обеспечении пропускного и внутриобъектового режимов в портах;

3) в-третьих, контроль за соблюдением установленных правил плавания, эксплуатации водных судов и причальных сооружений (за исключением технико-технологических норм), правил поведения пассажиров на стационарных объектах водного транспорта и судах;

4) в-четвертых, санитарно-профилактическую охрану отдельных закрытых водных бассейнов.

Задачи ОВДТ на водном транспорте состоят в создании безопасных условий деятельности работников водного транспорта, защите граждан, пользующихся услугами морских и речных перевозчиков, от вредных воздействий источников повышенной опасности; обеспечении безопасности морского и речного судоходства; предотвращении техногенных аварий и катастроф.

Подразделения МВД России на водном транспорте для охраны общественного порядка на подведомственных объектах используют преимущественно патрульно-постовую службу. Как отмечает И.Н. Архипцев, «расстановка сил и средств производится с учетом специфических особенностей водного транспорта (географическое положение обслуживаемой акватории; виды нарядов, профиль их работы и специализация; график движения судов; профиль водного пути; график стоянок и продолжительность отстоев судов; интенсивность грузоперевозок и пассажирских рейсов; сезонность работы, сроки навигации; планируемые перевозки грузов и т. д.)» [4].

Для обеспечения правопорядка и безопасности на водном транспорте, выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений в акватории Черного и Азовского морей, примыкающих к побережью Республики Крым и г. Севастополя, органы транспортной полиции реализуют комплекс мер. В период летнего курортного сезона проводятся мероприятия по проверке соблюдения требований при организации отдыха на водных объектах, в том числе соблюдения требований по обеспечению безопасности при использовании маломерных судов и организации водных аттракционов, пресечению нелегальной деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки пассажиров водным транспортом, незаконной деятельности физических и юридических лиц, оказывающих такие услуги, пресечению фактов незаконной добычи водных биологических ресурсов.

Так, за летний курортный сезон 2021 г. сотрудниками Крымского ЛУ было проведено более 225 оперативно-профилактических рейдов на территории Крымского транспортного региона, по результатам которых зарегистрировано 215 сообщений о нарушениях правил эксплуатации маломерных судов, оказания услуг ненадлежащего качества на водных аттракционах.

При проведении вышеуказанных мероприятий в целях пресечения фактов незаконной предпринимательской деятельности по предоставлению услуг, связанных с перевозкой пассажиров морским транспортом, применяются служебные плавательные средства полиции.

По результатам проверок собранные материалы передаются по подведомственности (МЧС России по Республике Крым, Минтранс, Ростехнадзор и др.) для рассмотрения вопроса о привлечении лиц к установленной законом ответственности.

Отдельное внимание уделяется проверкам коммерческих структур, осуществляющих техническое оснащение маломерных судов, поставки спасательных и противопожарных средств для маломерных судов, осуществляющих перевозки пассажиров в коммерческих целях, на предмет их соответствия специальным нормам и требованиям при выполнении такого рода работ. За первое полугодие 2021 г. было возбуждено четыре уголовных дела по статье 327 УК РФ по факту подделки сертификатов на спасательное оборудование на маломерных судах; восемь уголовных дел по статье 324 УК РФ и девять уголовных дел по статье 327 УК РФ, связанных с подделкой, изготовлением либо использованием документов (квалификационных свидетельств моряков, свидетельств о прохождении обучения).

В Республике Крым как курортном регионе на водном транспорте совершается большое количество правонарушений, связанных с предоставлением услуг отдыхающим, эксплуатацией маломерных судов – катеров, лодок, гидроциклов и др. Деликтность на водном транспорте характеризуется признаком сезонности: основная доля выявляемых правонарушений приходится на летние месяцы, а также май и сентябрь.

КоАП РФ предусмотрено несколько составов правонарушений, по которым могут быть привлечены к ответственности судовладельцы и лица, управляющие маломерными судами, однако санкции по ним в основной массе отличаются незначительностью. Так, санкции за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 11.10 «Нарушение правил обеспечения безопасности пассажиров на судах водного транспорта, а также на маломерных судах» составляют наложение административного штрафа в размере от 300 до 500 рублей, а по статье 11.8.1 «Управление маломерным судном судоводителем, не имеющим при себе документов, необходимых для допуска к управлению маломерным судном» - предупреждение либо наложение штрафа в размере 100 рублей [5]. Указанные суммы штрафов несоразмерно малы в сравнении с

прибылью, получаемой судовладельцами при предоставлении услуг по перевозке пассажиров либо прокату маломерных судов.

Решением данной проблемы могло бы послужить усиление ответственности за рассматриваемые правонарушения в комплексе с изменением подхода к наложению административных наказаний, который будет заключаться во введении дополнительной меры административной ответственности в виде конфискации транспортного средства – маломерного судна – за совершение систематических правонарушений.

Следует отметить, что на территории региона отсутствуют специализированные базы-стоянки для хранения задержанных маломерных судов на территориях муниципальных образований Республики Крым, что приводит к сложностям в реализации процессуального порядка задержания данных транспортных средств. Эта проблема неоднократно обсуждалась на заседаниях координационных и совещательных органов, действующих в Республике Крым, в том числе на заседании постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Республике Крым по итогам II квартала 2021 г., в ходе которого были высказаны предложения по взаимодействию с органами муниципальных образований для создания специализированных базы-стоянок, на которых бы осуществлялось хранение задержанных маломерных судов.

Таким образом, основным субъектом юрисдикционной деятельности на водном транспорте в Республике Крым является Крымское ЛУ, сотрудники которого осуществляют выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений в акватории Черного и Азовского морей, примыкающих к побережью Республики Крым и г. Севастополя. Курортный статус Республики Крым обуславливает значительную долю правонарушений, связанных с предоставлением услуг отдыхающим, эксплуатацией маломерных судов, в общей структуре административной деликтности. Санкции за данные правонарушения в большинстве своем отличаются незначительностью, в связи с чем предложено их ужесточение в комплексе с изменением подхода к наложению административных наказаний.

Литература

1. Сейтмеметова Т.С. О правовом статусе органов внутренних дел на транспорте // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2021. – № 1. – С. 25–29.
2. Комплексный анализ состояния оперативной обстановки на территории обслуживания Крымского ЛУ МВД России на транспорте за 6 месяцев 2021 года. – Крым, 2021. – 83 с.
3. Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания: приказ МВД России от 28 марта 2015 г. № 381. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Архипцев И.Н. К вопросу об особенностях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожном, воздушном и водном транспорте // ППД. – 2015. – № 4. – С. 86–90.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1).

Юсупов Марат Фанисович,
адъюнкт кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России

К ВОПРОСУ ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ОБЛАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В статье рассматриваются основные изменения в правовом регулировании государственного контроля (надзора) в области организации дорожного движения, обусловленные текущим реформированием контрольно-надзорной деятельности и вступлением в силу нового законодательства о государственном

контроле и надзоре. Автором определена специфика основных изменений, их причины и целевая направленность. Сделан вывод о необходимости массового пересмотра региональной нормативной правовой базы, регламентирующей осуществление государственного контроля (надзора) в области организации дорожного движения, для приведения ее в соответствие с федеральным законодательством.

Ключевые слова: организация дорожного движения, государственный контроль, реформа контрольно-надзорной деятельности, законодательство, поправки.

ON THE ISSUE OF CHANGES IN THE LEGAL REGULATION OF STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF TRAFFIC MANAGEMENT

The article deals with the main changes in the legal regulation of state control (supervision) in the field of road traffic management, due to the current reform of control and supervisory activities and the entry into force of the new legislation on state control and supervision. The author has defined the specifics of the main changes, their causes and target orientation. The conclusion is made about the necessity of the mass revision of the regional normative and legal base which regulates the state control (supervision) in the field of the organization of road traffic in order to bring it in accordance with the federal legislation.

Key words: organization of road traffic, state control, reform of control and supervisory activity, legislation, amendments.

В 2019 году вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об организации дорожного движения»), закрепивший правовые основы организации дорожного движения (далее – ОДД) как самостоятельной деятельности. Как отмечается в научной литературе, ФЗ «Об организации дорожного движения»

направлен на объединение норм и правил, регламентирующих вопросы ОДД, транспортного развития территорий, а также управления данными процессами [1].

Рассматриваемый закон определяет ОДД как «деятельность по упорядочению движения транспортных средств и (или) пешеходов на дорогах, направленную на снижение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов, при условии обеспечения безопасности дорожного движения» [2].

Полномочиями по ОДД наделены органы власти на трех уровнях – федеральном, региональном и местном. Для обеспечения эффективности их деятельности в данной сфере изначально в ФЗ «Об организации дорожного движения» были предусмотрены два вида государственного контроля – федеральный государственный контроль в области ОДД и региональный государственный контроль в области ОДД. При этом федеральный государственный контроль в области ОДД предполагалось осуществлять в отношении соответствующих федеральных органов государственной власти, а региональный – региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Несмотря на законодательное закрепление федеральный государственный контроль в области ОДД так и не был реализован на практике вследствие отсутствия положения о данном виде контроля – ключевого нормативного правового акта для любого вида контрольно-надзорной деятельности. Вместе с тем региональный государственный контроль в области ОДД был введен во многих субъектах РФ.

В июле 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О государственном контроле»), ознаменовав переход на новый этап реформы контрольно-надзорной деятельности. Вступление в силу данного Закона было связано со значительными изменениями в нормативном правовом регулировании различных видов государственного контроля (надзора), в результате которых изменились их название и

содержание. В полной мере это актуально и для государственного контроля в области ОДД. Анализ внесенных в законодательство поправок позволяет выделить основные изменения в регламентации рассматриваемого контроля, которые мы рассмотрим далее.

1. Исключение из норм ФЗ «Об организации дорожного движения» федерального контроля в области ОДД. Как уже было отмечено выше, данный вид контроля не осуществлялся, несмотря на его наличие в законодательстве.

При этом в концепции проекта закона «Об организации дорожного движения» вопросам реализации государственного контроля в области ОДД была посвящена глава 10, в которую предлагалось включить: задачи государственного контроля; органы, его осуществляющие; государственный учет основных показателей в сфере ОДД и транспортного планирования; аудит ОДД. Тем не менее в принятый закон данные нормы включены не были, а на основании Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ статья, регламентирующая вопросы федерального контроля в рассматриваемой области, была признана утратившей силу [3]. Это демонстрирует непоследовательность современного правотворческого процесса, сначала закрепившего новый вид контрольно-надзорной деятельности, а затем полностью исключившего его из действующего законодательства.

Причина такого шага, по нашему мнению, может заключаться в дублировании полномочий органов, осуществляющих контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения, дорожной деятельности, с полномочиями, которыми предполагалось наделить субъект федерального контроля в области ОДД, осуществляемого в отношении дорог федерального значения.

2. Изменение названия регионального государственного контроля в области ОДД.

Многие виды контрольно-надзорной деятельности, ранее обозначаемые как «государственный контроль» или «государственный надзор», после вступления в силу ФЗ «О государственном контроле» получили универсальное наименование «государственный контроль (надзор)».

В административном праве контроль и надзор традиционно рассматриваются как различные виды деятельности, имеющие свою специфику [4, с. 54; 5]. Однако законодатель еще с момента принятия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ «О защите прав») не проводит между ними какого-либо разделения, определяя единое понятие «государственного контроля (надзора)». Эта тенденция получила развитие в новом законодательстве о контроле и надзоре, нивелировав ранее имевшееся в названиях разграничение между данными видами деятельности. Как отмечает С.М. Зырянов, все большее распространение термина «контроль (надзор)» связано с реализацией идеи делегирования федеральными органами исполнительной власти государственных полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления [6, с. 11].

В результате региональный государственный контроль в области ОДД получил название «государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления полномочий в области ОДД». Необходимость дифференциации контроля на региональный и федеральный отпала с исчезновением последнего из действующего законодательства. Вместе с тем название изменилось достаточно существенно, так как в него были включены контролируемые субъекты – региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, наделенные полномочиями в области ОДД.

Такое изменение было осуществлено в рамках новшества, обособившего контроль (надзор) за деятельностью органов власти на региональном и муниципальном уровне, от контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц. Согласно ст. 2 ФЗ «О государственном контроле» положения данного Закона не применяются к контролю за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, направленной на реализацию закрепленных за ними полномочий. Подобное разграничение, по нашему мнению, является вполне

обоснованным, так как различный статус контролируемых субъектов требует применения различных форм и методов контрольно-надзорной деятельности.

3. Корректировка предмета и содержания регионального государственного контроля в области ОДД.

В рамках прежнего регулирования основные признаки регионального контроля состояли в следующем:

1) реализуется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ согласно их компетенции в порядке, установленном высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ;

2) осуществляется в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, наделенных полномочиями в области ОДД;

3) предмет контроля составляет оценка:

– обеспечения эффективности ОДД, в том числе осуществления мониторинга ОДД на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального, местного значения;

– соответствия фактических параметров дорожного движения параметрам, установленным как характеризующие дорожное движение и эффективность дорожного движения в документации по ОДД;

– обеспечения эффективности ОДД в решениях, предусмотренных в документации по ОДД на территориях субъектов РФ, на территориях городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, на территориях муниципальных образований;

4) контроль направлен на выявление и пресечение нарушений уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными органами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, органами местного самоуправления законодательства в области ОДД [2].

При этом направленность, указанная в последнем признаке, лишь подразумевалась, в самом определении эта конструкция носила добавочный характер, была не согласована с основным текстом и могла иметь неоднозначное толкование.

На разрешение указанной проблемы была направлена корректировка содержания рассматриваемого нами вида контрольно-надзорной деятельности. В действующей с 1 июля 2021 г. редакции ст. 20 ФЗ «Об организации дорожного движения» неизменными остались органы контроля и контролируемые субъекты (органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления). Вместе с тем была исключена спорная норма, касающаяся выявления и пресечения нарушений, скорректирована формулировка предмета контроля, который стали составлять исполнение требований законодательства, реализация контролируемыми субъектами полномочий в области ОДД. Отчасти предмет контроля оказался закреплён в самом его названии – государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления полномочий в области ОДД.

Подобные изменения вывели на первый план проблему правового регулирования рассматриваемого вида контроля, так как по причине исключения его из сферы действия ФЗ «О государственном контроле» на федеральном уровне осуществление государственного контроля (надзора) в области ОДД регулируется ст. 20 ФЗ «Об организации дорожного движения», а также ст. 29.2 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При этом в последней указано, что на отношения по проведению проверочных мероприятий, не охваченные в статье, распространяются нормы предшественника ФЗ «О государственном контроле» – ФЗ «О защите прав» [7]. В этом имеется некоторое противоречие, так как, хотя ФЗ «О защите прав» частично сохранил свое действие и в его отношении предусмотрена поэтапная отмена для смягчения перехода к новому регулированию, непонятно, каким образом будут регулироваться отношения по проведению проверочных мероприятий после окончательной утраты силы данным Законом.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим осуществление конкретного вида контроля

(надзора), по-прежнему является положение или порядок его осуществления, утверждаемые уполномоченными органами власти. На федеральном уровне не предусмотрено принятия положения о государственном контроле (надзоре) в области ОДД, в силу того что субъектами его реализации являются органы исполнительной власти субъектов РФ. Ранее соответствующие порядки были приняты во многих регионах, однако они не были обновлены после всех изменений, тем самым продолжая регулировать уже фактически не существующий вид регионального контроля [8; 9]. В связи с этим, учитывая комплекс рассмотренных выше новелл, считаем необходимым проведение системного обновления региональной нормативной правовой базы государственного контроля (надзора) в области ОДД для приведения ее в соответствие с нормами федерального законодательства.

Литература

1. Майоров В.И., Денисенко В.В. Позитивная концептуальность и недоработанность отдельных положений нового законодательства в области организации дорожного движения в Российской Федерации // Общество и право. – 2018. – № 4(66). – С. 103–109.

2. Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: федер. закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М., 1987. – 108 с.

5. Воронцова Е.В. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в российской юридической доктрине / Е.В. Воронцова,

А.Л. Воронцов // Язык. Право. Общество: сб. ст. IV Междунар. науч.-практ. конференции: г. Пенза, 11-13 октября 2016 г. – Пенза: Изд-во Пензенского государственного университета, 2016. – С. 22–23.

6. Зырянов С.М. Административный надзор. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010. – 208 с.

7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Порядка осуществления регионального государственного контроля в области организации дорожного движения в Белгородской области: постановление Правительства Белгородской области от 25 марта 2019 г. № 122-пп. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553221805>

9. Об утверждении Порядка осуществления республиканского государственного контроля в области организации дорожного движения на территории Республики Татарстан: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 марта 2019 г. № 246. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553224742>

Панфилов Александр Александрович,
адъюнкт Тюменского института
повышения квалификации
сотрудников МВД России

ОБЪЕКТИВНЫЕ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ БЕЖЕНЦЕМ ИЛИ ВЫНУЖДЕННЫМ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕМ ПРАВИЛ ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена анализу состава правонарушения, связанного с нарушением беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации. Основное внимание сосредоточено на общетеоретическом осмыслении объективных признаков

административных правонарушений, выявлены элементы, оставляющие объект и объективную сторону правонарушения, предусмотренного ст. 18.12 КоАП РФ.

Ключевые слова: беженцы, вынужденные переселенцы, мигранты, миграционная политика, миграционное право, административное правонарушение, административное наказание, миграционный режим.

OBJECTIVE SIGNS OF THE RULES OF STAY (RESIDENCE) IN THE RUSSIAN FEDERATION BY REFUGEES OR FORCED MEMBERSHIP

The article is devoted to the analysis of the composition of the offense associated with violation of the rules of stay (residence) in the Russian Federation by a refugee or forced migrant. The main attention is focused on the general theoretical understanding of the objective signs of administrative offenses, the elements that leave the object and the objective side of the offense under Art. 18.12 of the Administrative Code of the Russian Federation.

Key words: refugees, forced migrants, migrants, migration policy, migration law, administrative offense, administrative punishment, migration regime.

Настоящая статья посвящена одной из актуальных проблем современности. Нестабильность в политической жизни общества многих государств приводит к самым различным правонарушениям, в том числе и в миграционной сфере.

Современное миграционное законодательство отличается сложностью, многоаспектностью и множественностью своего проявления, что нередко приводит к практическим проблемам. Государства претерпевают серьезные ресурсные потери, а правоохранительная и судебная системы не справляются с той нагрузкой, которая ложится на их плечи ввиду нестабильности законодательства и большого количества правонарушений. Все это вместе требует принятия активных и скоординированных мер со стороны государства.

Наше государство, а также весь мир в целом должны понимать, что миграционные явления представляют серьезную проблему современности. Незаконное пребывание лиц, не являющихся гражданами государств, способно оказывать негативное влияние на государство, политическую, социальную, экономическую и духовную сферы жизни. Поэтому порядок нахождения, проживания и пребывания граждан, которые являются беженцами или вынужденными переселенцами, требует пристального внимания со стороны государства.

Большое количество мигрантов, причем не только законно пребывающих, но и находящихся на территории государства вопреки установленным правилам, превратили миграционный кризис в непростой вызов для всей Европы. Рост числа беженцев и вынужденных переселенцев для РФ обусловлен большой территорией государства и наличием множества границ с другими государствами, которые могут стать источниками как беженцев, так и вынужденных переселенцев. Политическая ситуация в соседних государствах, где есть большое количество русскоговорящего населения, не отличается стабильностью, поэтому данные лица в любой момент могут изъявить свое желание найти убежище на территории РФ.

При этом беженцы и вынужденные переселенцы могут совершить на территории РФ как административные правонарушения, которые будут касаться общих вопросов, так и такие правонарушения, которые связаны с порядком пребывания на территории России. Одним из нарушений миграционных отношений в России является нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации, за что установлена ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Исходя из этого, актуальность исследования обуславливается необходимостью теоретического осмысления законодательной регламентации ответственности за нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации, а именно изучения объективных признаков данного правонарушения, так как именно объективные признаки в данном правонарушении являются отличающим признаком от иных составов группы данных правонарушений.

К объективным признакам административного правонарушения относятся объект и объективная сторона. Согласно научной теории, объект административного проступка – это то, на что осуществляется посягательство со стороны правонарушителя. Прежде всего, сюда стоит отнести установленный государственный или общественный порядок, систему прав и свобод граждан, различные формы собственности, а также действующий порядок управления. В совокупности, все это характеризует общественные отношения в системе административно-управленческой деятельности органов государственной власти.

Однако стоит оговориться, что объект административного правонарушения – исключительно регламентированные законом общественные отношения в виде установленных правил должного или возможного поведения и предусмотренной административной ответственности за их нарушение.

Так, порядок пребывания (проживания) в Российской Федерации беженцев и вынужденных переселенцев установлен Федеральными законами от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» [3] и от 19.02.1993 N 4528-1 «О беженцах» [6].

Учет лиц, а также членов их семей, желающих получить статус беженца, либо вынужденного переселенца, осуществляет Управление по вопросам миграции МВД России. Данное подразделение Министерства также является и местом временного содержания лиц, желающих получить вышеуказанные статусы беженцев или вынужденных переселенцев. Прием в данное Управление осуществляется исключительно через территориальное подразделение Управления по особому направлению, которое необходимо для законного пересечения государственной границы иностранными гражданами и лицами без гражданства в случае заявления ими ходатайства о признании беженцем или вынужденным переселенцем.

Для признания беженцем на территории РФ необходимо пройти несколько этапов: подать ходатайство о признании беженцем; пройти стадию предварительного рассмотрения; пройти стадию принятия решения о рассмотрении ходатайства по существу; получить или не получить свидетельство о

рассмотрении ходатайства по существу; пройти стадию рассмотрения ходатайства по существу и стадию принятия решения; получить удостоверение беженца или отказ от признания беженцем [8, с. 5]. Подать ходатайство можно как в дипломатических и консульских ведомствах РФ, если дело происходит за границей, так и в орган пограничной службы или ОВД, если дело происходит на территории РФ. Предварительное рассмотрение длится до 5 дней, рассмотрение по существу до трех месяцев в соответствии с законом, но нередко данная процедура затягивается. Человек, которому отказано в статусе беженца на территории РФ, должен покинуть Россию, хотя это правило и противоречит «принципу невысылки», который отражен в Конвенции 1951 года [2]. При получении гражданства РФ или права на постоянное проживание на ее территории, статус беженца прекращает существование, также, как и когда беженец получает новое гражданство или возвращается на территорию своего государства или прекращаются основания для признания беженцем, в том числе вследствие признания виновным в совершении преступления на территории РФ и при предъявлении ложных сведений или фальшивых документов, которые подтверждали его статус беженца.

Для признания вынужденным переселенцем лицо проходит примерно те же стадии, что и для признания беженцем: подача ходатайства; решение о его регистрации; выдача или не выдача свидетельства о регистрации ходатайства; решение вопроса о статусе; выдача удостоверения или отказ в его выдаче. В случае утраты гражданства РФ теряется и статус вынужденного переселенца, так же, как и при предоставлении ложных сведений или фальшивых документов. Отказывают в получении статуса беженца тем, кто совершил особо тяжкие преступления, такие, как против мира и человечества, террористические акты, геноцид и экоцид, а также тем, кто покинул свое государство вследствие экономических сложностей в государстве, техногенных и природных катастроф.

Кроме того, порядок пребывания беженцев и вынужденных переселенцев, а также их правовой статус на территории Российской Федерации, регламентирует Закон РФ № 5242-1 от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на

свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [3].

Согласно данному документу, вынужденный переселенец обязан произвести постановку на учет в случае изменения места жительства в пределах российского государства в срок, равный одному месяцу, после чего происходит его автоматическое снятие с учета по месту предыдущего нахождения. Также закон предписывает обязанность, связанную с прохождением переучета в установленный срок.

Что касается беженцев, то здесь закон также предписывает им выполнение таких обязанностей, как снятие с учета в случае изменения места пребывания и постановку на учет по новому месту пребывания, однако срок сокращен до семи дней. Аналогичной обязанностью является и прохождение переучета в срок, установленный территориальным миграционным органом, однако не реже одного раза в полтора года, также необходим переучет в случае изменения личных данных, таких как фамилия, имя, отчество, если оно имеется, а также семейного положения и состава семьи. Важной для миграционного органа является информация о приобретении российского или иного гражданства, а также информация о получении разрешения на постоянное проживание в России [7, с. 55].

На исполнение этих обязанностей направлены нормы Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан в Российской Федерации» [4], а документом, который является основанием для регистрации и постановки на учет беженцев или вынужденных переселенцев, является удостоверение беженца или вынужденного переселенца, полученное в соответствующем порядке в миграционных органах.

Исходя из этого, объект анализируемого правонарушения составляют общественные отношения в сфере установленных правил пребывания (проживания) в Российской Федерации беженцев или вынужденных переселенцев.

Объективная сторона в науке определяется как внешнее проявление совершенного или совершаемого противоправного деяния. Это деяние может совершаться как путем действий, так и бездействий, запрещенных действующим законодательством. В данном случае – административным.

Также обязательным условием объективной стороны административного правонарушения является наступление вредных последствий, что возможно только при наличии причинно-следственной связи между действиями (бездействиями) и наступившими негативными последствиями. Выявить эту связь, по мнению Б. В. Российского, возможно только в случае установления наступления этих последствий исключительно от совершенного поступка правонарушителя [9, с. 16].

Таким образом, объективная сторона анализируемого правонарушения проявляется в виде неисполнения обязанностей, связанных с правилами пребывания (проживания), которые установлены для беженцев или вынужденных переселенцев.

Исходя из этого, объективная сторона анализируемого правонарушения выражается в том, что:

- беженцем или вынужденным переселенцем не исполнены обязанности по снятию с учета в случае изменения ими места пребывания или места жительства;

- беженцем или вынужденным переселенцем не исполнены обязанности по постановке на учет в соответствующем миграционном органе по новому месту пребывания или месту жительства;

- беженцем или вынужденным переселенцем не исполнены обязанности по сообщению ими информации об изменении личных данных, таких как фамилия, имя, отчество (при его наличии), информации о семейном положении и составе семьи, а также об изменениях, связанных с получением российского или иного гражданства, поскольку в таком случае лицо утрачивает статус беженца или вынужденного переселенца.

Кроме того, лицо, имеющее статус беженца или вынужденного переселенца, а также члены их семей, не осуществляют по установленному месту пребывания или проживания обязательного переучета, который необходим для реализации контроля за их нахождением на территории России.

Иными словами, объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 18.12 КоАП РФ, представлена теми действиями, которые беженцы или вынужденные переселенцы совершают или не совершают путем действий или бездействий в нарушение установленных правил их пребывания в России.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод, согласно которому объективными признаками административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.12 КоАП РФ, являются объект, который представлен установленным режимом пребывания на территории Российской Федерации беженцев или вынужденных переселенцев и объективная сторона, которая выражается в умышленном и неумышленном неисполнении указанными лицами предусмотренных российским законодательством обязанностей по уведомлению соответствующих органов об изменении места жительства, о снятии с учета и о постановке на учет по новому месту пребывания или месту жительства. Также объективная сторона данного правонарушения может проявляться и как сокрытие от миграционного органа информации или неуведомление его об изменениях личных данных лица, имеющего статус беженца или вынужденного переселенца.

Для предотвращения негативных действия или бездействий со стороны беженцев или вынужденных переселенцев необходимо контролировать каждого из них, чему может поспособствовать как создание единого нормативного акта, содержащего полные условия пребывания на территории России лиц, не являющихся ее гражданами, а также создание оперативной базы по предотвращению и раскрытию административных правонарушений в сфере миграционного законодательства.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.
2. Конвенция о статусе беженцев (Заключена в г. Женеве 28.07.1951) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.
3. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 01.07.2021) // Российская газета. № 152, 10.08.1993.

4. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // Собрание законодательства РФ, 24.07.2006, № 30, ст. 3285

5. О вынужденных переселенцах: закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ», 25.12.1995, № 52, ст. 5110.

6. О беженцах: федер. закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 01.07.2021) // Российская газета», № 126, 03.06.1997.

7. Деникаева С.Э., Шамсудинова А.Ш. Правовое положение беженцев в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2015. № 4. С. 54–58.

8. Дрягин В.В. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев // Эпоха науки. 2015. № 4. С. 5.

9. Россинский Б.Ф. Административное право. Вопросы и ответы: учеб. пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2010. – С. 16.

Франк Сергей Николаевич,
слушатель 5 курса

2 факультета взвода 3117

Краснодарского университета МВД России

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ И ПРАВОВОЕ УСМОТРЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье рассматривается понятие «административное усмотрение», механизм судебного контроля «административного усмотрения», а также затронута проблема легитимного нарушения прав и свобод граждан при административном усмотрении в административном процессе как судебными, так и правоохранительными органами.

Ключевые слова: административное усмотрение, административный процесс, дискреционные полномочия, механизм, законность.

EXPEDIENCY AND LEGAL DISCRETION IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

In this article discusses the concept of "administrative discretion", the mechanism of judicial control of "administrative discretion", and also touches on the problem of legitimate violation of the rights and freedoms of citizens with administrative discretion in the administrative process by both judicial and law enforcement agencies.

Key words: administrative discretion, administrative process, discretionary powers, mechanism, legality.

Усмотрение в общем смысле означает выбор из различных доступных альтернатив без ссылки на какой-либо заранее установленный критерий, каким бы необычным ни был этот выбор.

Например, когда лицо составляет завещание, оно имеет такую свободу действий, чтобы распорядиться своим имуществом любым способом, каким бы произвольным или причудливым он ни был.

Однако термин «усмотрение», когда он квалифицируется в рамках административного процесса, имеет несколько иной оттенок.

«Дискреция» в этом смысле означает выбор из различных доступных альтернатив, но с учетом правил разума и справедливости, а не в соответствии с личными прихотями. Такие действия должны быть не произвольными, расплывчатыми и причудливыми, а законными и регулярными.

Проблема административного усмотрения сложна. Верно, что при любой форме правления правительство не может функционировать без осуществления некоторого усмотрения со стороны чиновников. Это необходимо не только для индивидуализации административной власти, но и потому, что человечески невозможно установить правило для каждого мыслимого случая в сложном искусстве современного правительства.

Но не менее верно и то, что абсолютное усмотрение может привести к непоправимым общественно-опасным последствиям. Это определяет актуальность выбранной темы.

В целях защиты общества правильно полагать, что правонарушители должны нести ответственность за свои действия, но при этом к ним должно быть справедливое отношение в ходе расследования, судебного процесса и вынесения приговора.

В результате этого некоторым органам власти предоставляется право усмотрения, то есть возможность выбора из ряда вариантов, что обеспечивает определенную гибкость при принятии решений в рамках системы, позволяя добиться более целостного результата для всех вовлеченных сторон.

Вопрос, который исследует и отражает роль усмотрения в нашей системе правосудия – это усмотрение полиции.

Первый аспект правовой системы, в котором используется свобода усмотрения – это полномочия, предоставленные полиции в административном процессе.

Ответственность за соблюдение административных законов и обеспечение их соблюдения лежит на полиции в процессе предупреждения и раскрытия правонарушений. Роль усмотрения является ключевой в том, расследуется ли вообще правонарушение, а также в том, как со злоумышленником могут обойтись или наказать его впоследствии [1].

Если в уголовном процессе полиция может принимать решения о расследовании, производить аресты, допрашивать подозреваемых, применять полномочия на обыск и изъятие, выпускать подозреваемого под залог – все это на основании своего усмотрения, чтобы обеспечить справедливость для жертвы преступления и осудить преступников, то законность в административном процессе непосредственно связана с административным усмотрением.

Особенности административного процесса, его относительная простота, многообразие сфер применения, необходимость сокращения процессуальных сроков ввиду значительного количества административных правонарушений и еще большего количества административных процедур обуславливают особенности административного усмотрения.

Все эти решения являются примерами того, как полиция использует свое усмотрение и определяет отношение к человеку на протяжении всего процесса расследования в правовой системе.

Усмотрение разрушает свободу больше, чем любое другое изобретение человека. Поэтому существует постоянный конфликт между претензиями государства на абсолютную свободу действий и претензиями народа на разумное ее использование.

Дискреционная власть сама по себе не является чистым злом, но дает много возможностей для злоупотреблений. Поэтому исправление ситуации заключается в ужесточении процедуры, а не в отмене самой власти [2].

Под административным усмотрением принято понимать определенную степень свободы правоприменителя при разрешении административного дела по существу.

Механизм судебного контроля административного усмотрения осуществляется на двух этапах:

- 1) контроль на стадии делегирования дискреционных полномочий;
- 2) контроль на стадии реализации дискреционных полномочий.

Контроль на стадии делегирования дискреционных полномочий заключается в том, что суд осуществляет контроль над делегированием дискреционных полномочий путем вынесения решения о конституционности закона, в соответствии с которым делегируются такие полномочия, со ссылкой на основные права, провозглашенные Конституцией.

В случае с делегированным законодательством суды в большинстве случаев удовлетворяются расплывчатыми или широкими заявлениями о политике, но обычно это не так в случаях применения основных прав к законам, наделяющим административные органы дискреционными полномочиями.

Причина в том, что делегированное законодательство, будучи правом издавать приказ общего применения, представляет меньше шансов для административного произвола, чем административное усмотрение, которое применяется от случая к случаю.

К элементам административного усмотрения, основанного на принципе целесообразности, условно можно отнести:

1) правильно понятый публичный интерес и сообразующиеся с ним возможные действия и решения в рамках собственных полномочий (административно-правовое повеление);

2) выработку установки и формирование соответствующей мотивации;

3) оценку альтернатив юридических действий и решений и обоснование выбора;

4) осуществление юридических действий, бездействие (если оно обусловлено уровнем компетентности), принятие решений;

5) намерение и волю следовать принятым решениям и действовать в их русле и соответствующие поведенческие акты – сообразно требованиям психологии управления [3].

Субъектами административного усмотрения являются прежде всего органы исполнительной власти, осуществляющие административный процесс.

Непосредственными носителями административного усмотрения являются руководители, должностные лица и представители государственных органов, государственные служащие.

Таким образом, административное усмотрение выражает активно проявляющийся человеческий фактор. Итак, в жизни всегда возникают вопросы, опережающие правовое регулирование, которые необходимо решать.

Как показывает практика, подходы к данной проблеме не меняются и в современный период, поскольку ее решение – в характеристике административно-правовых методов как средств реализации функций субъектов права.

Их применение означает установление правил поведения, утверждение конкретных заданий, предписания совершить определенные действия, назначение, удовлетворение законных притязаний, регистрационные действия, поощрения, контроль и надзор, разрешение споров, применение принудительных мер.

Предполагается, что в современных условиях должно быть принципиальным образом изменено отношение к административному усмотрению.

Данный тезис следует аргументировать рядом объективных причин. Одной из которых является рост роли правоохранительных органов в современном обществе, а именно их деятельность напрямую зависит от правомерности административного усмотрения.

Ранее административное управление применялось только в оперативных действиях, однако теперь оно связывается с видоизмененными – по объему и методам – государственными управлением, регулированием, легализацией и контролем.

Второй проблемой является тот факт, что закон не может предусмотреть все возможные ситуации, а легальные механизмы их регулирования в обществе необходимы.

Исходя из этого, вполне верен тезис о том, что определением компетенции субъектов управления решается не только проблема установления объема полномочий и очерчивания сферы его деятельности, но и проблема гарантии достаточной самостоятельности в осуществлении обязанностей в использовании права

Иногда случается так, что усмотрение основано на не относящихся к делу или посторонних соображениях. В судебных решениях нет единого подхода по этому вопросу.

Если закон наделяет полномочиями для одной цели, их использование для другой цели не будет считаться действительным осуществлением полномочий и может быть отменено. Случаи использования дискреционных полномочий в ненадлежащих целях участились в наше время, поскольку наделение широкими дискреционными полномочиями стало обычной тенденцией.

Далее обратим внимание на основания административного усмотрения.

Первым основанием является обязанность органов и должностных лиц по закону.

Другое основание заложено в природе их функций, когда одни звенья управления и должностные лица обязаны выполнять поручения вышестоящих звеньев или требования других органов, организаций, а также обращения, предложения граждан и их объединений.

Третье основание – инициативный выбор вопросов и определение задач, подлежащих разрешению в рамках компетенции.

Очевидно, что характер и объем вышеописанных усмотрений будет различаться. Однако данный вопрос также не урегулирован, а законом или наукой не предусмотрен ответ на него. Отсутствие четкой регламентации порождает возникновение недопониманий, которые затем могут повлечь общественно опасные последствия.

В заключение отметим, что государственно-властная реализация правовых полномочий органов исполнительной власти, судей должна соответствовать принципу законности. В настоящее время обеспечение законности приобрело особую значимость.

Среди наиболее важных принципов законности можно выделить верховенство отечественных законов и общепринятых норм международного права, единство и целесообразность законности. Реализация этих принципов – основа укрепления законности в сфере применения норм административного права, но при обязательном учете объективных и субъективных факторов.

Административное усмотрение как определенная степень свободы проявляется в возможности выбора одной из нескольких законных альтернатив (например, выбор одной из нескольких санкций, предусмотренных административной нормой), в возможности действовать самостоятельно и творчески и т. д. Однако пределы, границы такого усмотрения должны быть четко определены законодателем.

Их размытость, неконкретность, неясность приводит к недопустимым последствиям, подрывающим авторитет и эффективность государственной власти (коррупция, произвол, подмена интересов и др.).

Литература

1. Рудман М.Н., Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Международный журнал гуманитарных и естественных наук.

2019. № 12-4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-opredeleniya-predelov-administrativnogo-usmotreniya-gosudarstvennyh-sluzhaschih> (дата обращения: 27.10.2021).

2. Административное право России: учеб. и практикум для вузов / А.И. Стахов [и др.]; под редакцией П.И. Кононова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2021. – 484 с.

3. Купеева Д.Ч. Законность и усмотрение в административном процессе // Человек: преступление и наказание. 2011. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonnost-i-usmotrenie-v-administrativnom-protsesse> (дата обращения: 26.10.2021).

Юрченко Юрий Александрович,
слушатель 5 курса взвода 3117
Краснодарского университета МВД России

РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье рассматриваются вопросы обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды, в первую очередь, органами внутренних дел. На данный момент тот комплекс полномочий, предусмотренный законодательством в целях обеспечения рассматриваемой в данной статье категории безопасности недостаточен для полноценного решения проблем экологии. Будет предложено внести ряд изменений некоторых законодательных актов в части касающейся полномочий сотрудников правоохранительных органов, а также внедрение на законодательном уровне некоторых мероприятий, которые бы сыграли положительную роль в обеспечении экологической безопасности граждан, общества и государства.

Ключевые слова: безопасность, обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды, административная ответственность.

THE ROLE OF INTERNAL AFFAIRS BODIES IN SOLVING ENVIRONMENTAL SAFETY PROBLEMS

The scientific article deals with the issues of ensuring environmental safety, environmental protection, first of all, by internal affairs bodies. At the moment, the set of powers provided for by the legislation in order to ensure the safety category considered in this article is insufficient for a full-fledged solution of environmental problems. It will be proposed to make a number of amendments to some legislative acts regarding the powers of law enforcement officers, as well as the introduction of some measures at the legislative level that would play a positive role in ensuring the environmental safety of citizens, society and the state.

Key words: safety, environmental safety, environmental protection, administrative responsibility.

8 февраля 2021 года Президент Российской Федерации Путин В.В. издал Указ № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений», который содержит несколько наиболее важных аспектов в области обеспечения экологической безопасности.

Так, Президент отметил, что на 2021–2030 г. необходимо разработать и утвердить Федеральную научно-техническую программу в сфере экологического развития Российской Федерации, которая будет предусматривать технологические решения приоритетных проблем. Данная программа была подготовлена, принята Правительством Российской Федерации 18 мая 2021 г. в установленный Президентом РФ срок, и на данный момент находится на этапе ее реализации не только в наиболее проблемных с точки зрения экологической безопасности субъектах страны, но и в других [1].

Экологическое благополучие нашей страны актуально в наши дни, является одним из наиболее необходимых направлений деятельности государственных органов Российской Федерации в целях увеличения показателей благосостояния нашего населения и обеспечения его безопасности.

«Безопасность» как категория имеет широкое значение. Важным будет рассмотреть понятие «безопасность» и «экологическая безопасность». Первое понятие не отражено в нормативно-правовых актах Российской Федерации. Понятие безопасности было закреплено утратившем силу Законом РФ № 2446-1 от 05.03.1992 г. «О безопасности».

При детальном изучении категории «безопасность» очевидным становится наличие разнообразных интерпретаций данного термина в научной литературе. Определение безопасности, разумеется, нашло свое отражение в толковых словарях С.И. Ожегова и В.И. Даля. В «Толковом словаре живого великорусского языка» В.И. Даля безопасность формулируется как «отсутствие опасности, сохранность, надежность» [2]. С.И. Ожегов трактует безопасность как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности» [3]. Выше уже было указано, что понятие «безопасность» не имеет конкретного закрепления в законодательстве Российской Федерации.

28 декабря 2010 г. вступил в законную силу Федеральный закон № 390-ФЗ, в котором отражено, что предметом регулирования данного закона является содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации [4].

Переходя к понятию экологической безопасности, следует отметить, что оно нашло свое закрепление законодателем, а именно в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий (ст. 1) [5].

Вышесказанное было отмечено в целях понимания того, что обеспечение безопасности граждан и общества является важнейшей задачей правоохранительных органов. Именно поэтому необходимо, чтобы обеспечение экологической безопасности и охрана окружающей среды также было включено в список особо важных задач органов внутренних дел. На данный

момент данная задача выполняется, но недостаточно, не в тех масштабах, которые необходимо для полноценного решения проблем экологии.

ОВД реализуют свою компетенцию по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в следующих основных направлениях или видах деятельности: административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной [6]. В каждом из этих направлений могут решаться задачи, направленные на обеспечение одного из конституционных прав человека – права на благоприятную окружающую среду (далее – право на БОС) и охрану окружающей среды [7]. Например, осуществляя оперативно-розыскную деятельность, органы внутренних дел предупреждают, пресекают и раскрывают экологические преступления. Уголовно-процессуальная деятельность предполагает расследование экологических преступлений, привлечение виновных лиц к уголовной ответственности. Административная деятельность включает в себя производство по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды (далее – ООС) и природопользования, профилактику административных правонарушений.

К обязанностям сотрудников ОВД при осуществлении указанной деятельности относятся:

1. получение и регистрация заявлений об административных правонарушениях в области ООС и природопользования, осуществление проверки этих заявлений и принятие по ним соответствующих мер;

2. незамедлительное прибытие на место совершения административного правонарушения в области ООС и природопользования, пресечение противоправных деяний;

3. выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений в области ООС и природопользования, оказание информационно-правового содействия в устранении этих причин и условий; участие в пропаганде эколого-правовых знаний;

4. в случае обнаружения административных правонарушений в указанной сфере – принятие мер для фиксации их следов, установления субъекта (субъектов) их совершения и

последующего направления материалов с целью вынесения по ним соответствующих решений.

На данный момент в Кодексе об административных правонарушениях есть два состава, по которым органы внутренних дел уполномочены принимать решения, к ним относится:

1. Статья 8.22. Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума.

2. Статья 8.23. Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума.

Также законодателем закреплено в КоАП РФ 13 составов административных правонарушений, по которым органы внутренних дел [8]. уполномочены составлять административный протокол.

Анализируя данные обстоятельства, предлагаются следующие нововведения:

1. Внедрить новый состав административного правонарушения в главу 8 КоАП РФ, который бы предусматривал ответственность за выброс мусора гражданами на улицах, парках, скверах в непредусмотренных для этого местах. за данное правонарушение рассматривалась бы органами внутренних дел и варьировалась в пределах от 500 до 1000 рублей в зависимости от степени причиненного вреда окружающей среде.

2. Организовать на федеральном или региональном уровнях мероприятия под названием «День экологической бдительности».

При более подробном рассмотрении первого нововведения следует отметить, что составление протоколов и принятие решения по данной статье, по нашему мнению, необходимо отнести к полномочиям участкового уполномоченного полиции, это связано с тем, что действия, осуществляемые данным должностным лицом при профилактическом обходе административного участка не будут сильно отличаться от тех действия, которые им предпринимаются по ст. 6.24 и ч. 1, 2 ст. 20.20 КоАП РФ [9]. При этом важным будет отметить, что

именно при совершении правонарушений по вышеуказанным статьям повышается риск отрицательного воздействия на экологию со стороны правонарушителя. Например, после потребления табака в общественном месте или в месте, не являющимся таковым, граждане в основном избавляются от отходов табачных изделий на том же месте, где и употребляли. Конечно же, если рядом находится урна, то многие воспользуются ею, но при отсутствии таковой человек принимает решение, в большинстве случаев, причинить вред окружающей среде и выкидывает использованный табачный продукт на газон, дорогу и т. д. При употреблении алкоголя, в том числе и в общественных местах, правосознание некоторых граждан снижается ввиду воздействия данных напитков на мыслительные процессы и сознание в принципе, что не исключает действий, направленных на загрязнение окружающей среды, посредством выброса пустых пластиковых или стеклянных бутылок, отходов табачной продукции, и других различных предметов, которые уже были использованы и больше не нужны человеку, ввиду чего принимается решение избавиться от этого и в короткие сроки. Тем не менее выброс мусора осуществляется гражданами некурящими и не злоупотребляющими алкогольными напитками, к данной категории граждан относятся те, у которых низкое правосознание, неуважительное отношение к природе, окружающей среде и экологии в целом. Они могут допускать выброс различного мусора в любом месте, когда это будет им удобно, и при этом не будут считать это нарушением каких-либо норм, за исключением лишь норм морали. Ввиду этого появляется необходимость введения предлагаемой статьи в КоАП РФ.

Второе нововведение связано, в первую очередь, с тем, что это необходимо для повышения уровня эффективности деятельности органов внутренних дел в борьбе за экологическое благополучие граждан в нашей стране.

В этот день предлагается задействовать 50% личного состава органов внутренних дел. Безусловно, данный день будет влиять на другие направления деятельности полиции, ввиду этого данное мероприятие следует организовывать не чаще 1–2 раз в год. Мероприятия, которые задействуют примерное количество личного состава органов внутренних дел проводятся и в настоящее время, к таким мероприятиям относятся:

1. Охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий (День Победы, День образования республики или края, День России и т. д.)

2. Выборы (Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и т.д.)

Следовательно, рассматриваемое нововведение не снизит результативность правоохранительных органов в других направлениях их деятельности.

В этот день планируется осуществлять следующие действия:

1. Профилактика экологических правонарушений во всех учебных заведениях, в том числе и по местам жительства граждан, путем проведения профилактических бесед и раздачи информационных листов с соответствующей информацией профилактического характера.

2. Дополнительная проверка соответствующими уполномоченными сотрудниками органами внутренних дел организаций и учреждений, деятельность которых при несоблюдении необходимых правил и норм законодательства может повлечь экологические правонарушения.

Безусловно, те действия, которые будут выполняться в этот день, итак должны осуществляться уполномоченными на то сотрудниками органов внутренних дел, но ввиду того, что помимо задачи обеспечения экологической безопасности РФ существуют и другие задачи, которые на данный момент считаются приоритетными, проблемам экологии не уделяется должного внимания. «День экологической бдительности» устранил данные противоречия, и повысит важность экологического благополучия нашей страны.

Литература

1. О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений: указ Президента Российской Федерации от 08.02.2021 № 76.

2. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1989. Т. 1.

3. Ожегов СИ. Словарь русского языка. М., 1990.

4. О безопасности: федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ.
5. Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ.
6. Гончаров И.В., Барбин В.В., Киричек Е.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие / под ред. И.В. Гончарова. М., 2019.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
8. Об административных правонарушениях: кодекс РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
9. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205.

РАЗДЕЛ 5. ВОПРОСЫ ОТРАСЛЕЙ, СМЕЖНЫХ С АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРАВОМ

Яблонский Иван Владимирович,
начальник кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат исторических наук, доцент

Харитонов Илья Константинович,
заместитель начальника кафедры
гражданского права и процесса
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА

В данной статье рассматриваются проблемы правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, правовые основания их деятельности на территории Российской Федерации, а также негативные последствия таковой деятельности.

Ключевые слова: иностранный агент, некоммерческие организации, ежегодный аудит годовой бухгалтерской отчетности, общественные объединения, определенный правовой режим.

THE PROBLEM OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS PERFORMING THE FUNCTIONS OF A FOREIGN AGENT

This article discusses the problems of legal regulation of the activities of non-profit organizations performing the functions of a foreign agent, the legal grounds for their activities on the territory of the Russian Federation, as well as the negative consequences of such activities.

Key words: foreign agent, non-profit organizations, annual audit of annual accounting statements, public associations, a certain legal regime.

Понятие «иностраный агент» появилось в России сравнительно недавно, однако слышал о нем уже практически каждый. Но слышать и понимать суть – это разные вещи, поэтому необходимо разобраться в законе «Об иностранных агентах», ведь сейчас признаваться иностранными агентами могут не только организации, но и граждане.

Некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента – это организация, которая получает денежные и иные средства от зарубежных источников и участвует в политической деятельности на территории Российской Федерации. Под политической деятельностью понимается денежное и иное участие НКО в определенных политических акциях, направленных на выработку решений государственных органов в целях изменения политики государства, а также на формирование общественного мнения в этих целях. Из понятия, содержащегося в законе [1], можно определить, что основными совокупными критериями отнесения организаций к «иностраным агентам» являются финансирование из иностранных источников, участие в политической деятельности и формирование определенного общественного мнения.

Противоречивый закон «Об иностранных агентах» вступил в силу в 2012 году на волне массовых оппозиционных протестов. Тогда российские власти решили разделить некоммерческие организации по определенным критериям. Следовательно, из тех, кто подходил под данные критерии стали клеймить страшным для русского человека словосочетанием «иностраный агент».

В связи с изменениями [2], внесенными в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», законодатель «рассматривает» политическую деятельность более подробно, не ссылаясь на политические акции, и определяет ее направления и формы осуществления.

Важно понимать, что политическая деятельность в России – это совершенно не то же самое, что политическая деятельность в нормальном понимании этого словосочетания. Это не борьба за

власть, не содействие какой-то политической партии, а по сути любая деятельность, которая связана с политической жизнью общества. Можно участвовать в согласованных митингах, демонстрациях и пикетах, участвовать в дискуссиях, дебатах и выступлениях, можно публично обращаться к государственным органам, проводить опросы и распространять личное мнение о принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики – все будет являться политической деятельностью. С иностранным финансированием также очень интересно, поскольку его объем никак не закреплен, то есть, если гражданин Украины или Польши пожертвовал некоммерческой организации 10 рублей, то у нее автоматически есть иностранное финансирование.

В случае, когда гражданин, будучи физическим лицом попадает хотя бы под один из вышеперечисленных признаков, то он должен самостоятельно подать заявление о включении его в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента. Данный список Министерство юстиции публикует в Интернет. В случае, если заявление не было подано, то Министерство юстиции должно самостоятельно найти необходимое ему физическое лицо и включить в список иностранных агентов. При попадании в список требуется везде указывать статус иностранного агента. Для граждан и организаций, которые не захотят самостоятельно обращаться за статусом иностранного агента, естественно, внесли ответственность.

В случае, когда человек будет включен в реестр по решению Министерства юстиции, то санкция зависит от причины признания его иностранным агентом. За отсутствие своевременной регистрации полагается большая административная, а затем и уголовная ответственность. В случае, когда он осуществляет целенаправленный сбор сведений в области военной и военно-технической деятельности РФ, то он может сразу попасть в тюрьму на срок до 5 лет, а при попадании в реестр за политическую деятельность сначала происходит штраф на сумму от 30 до 50 тысяч рублей, после чего, если в течении года после выплаты штрафа допускается ошибка в отчетности, например, просрочка отчета, то будет риск лишения свободы на срок до 5 лет.

Важно упомянуть, что любые иностранные агенты не могут занимать должности на государственной или муниципальной службе. В случае, если человек захочет избавиться от статуса иностранного агента ему придется подать соответствующее заявление в Министерство юстиции. Министерство юстиции должен рассмотреть данное заявление в течение 60 дней, после чего человек будет исключен из соответствующего реестра либо останется с мотивированным отказом. При несогласии с позицией Министерства юстиции придется идти в суд.

Также стоит отметить тот факт, что за отсутствие маркировки вводятся штрафы для СМИ, поэтому теперь наравне с ИГИЛ, запрещенной террористической организацией, и движением А.У.Е, которая относится к экстремистским организациям, запрещенным в России, добавится приписка в новостных порталах в деятельность иностранного агента.

Так как российские некоммерческие организации не спешили регистрироваться в качестве иностранных агентов, право на внесение их в специальный реестр было передано Министерству юстиции России, как говорилось ранее, в котором по состоянию на май 2018 г. зарегистрировано 76 организаций (в 2016 г. их было более 150). Само наименование «иностраный агент» воспринимается и трактуется в обществе неоднозначно. В Законе это понятие не установлено, что, является серьезным упущением.

Некоммерческие организации обосновывают свою негативную позицию абсолютным подрывом их эффективной деятельности и считают Закон «Об иностранных агентах» во многом противоречащим Конституции и иному законодательству. Ряд некоммерческих организаций за защитой своих прав обращаются в суд, в том числе в Европейский суд по правам человека, либо принимают решение о ликвидации, дабы избежать штрафных санкций, либо прекращают иностранное финансирование и добиваются исключения из реестра (например, если организация в течение года не получает зарубежного финансирования и не участвует в политической деятельности).

Так, статус иностранного агента настолько обременителен и несовместим с репутацией СМИ или гуманитарной организацией, что более 20 некоммерческих организаций приняли решение о

ликвидации своей организации лишь бы не носить на себе клеймо иностранного агента. Данный закон породил бурю возмущения, во-первых, своей неясностью, поскольку закон конкретно не объясняет, что признается финансированием и что такое участие в политической деятельности, а, во-вторых, своей нечеткостью положения закона, поскольку правоохранители, суды и граждане могут неверно воспринять волю законодателя из-за «резиновых» формулировок, а именно, что собственно запрещено теперь делать и кто может чувствовать себя в безопасности и заниматься общественной деятельностью.

Если приводить наглядно, то в апреле 2021 года российские власти признали латвийское интернет-издание «Meduza» иностранным агентом. Она стала вторым крупным русскоязычным СМИ, после радиостанции «Радио Свобода», оказавшимся в списке иностранных агентов. В мае российское деловое интернет-СМИ «VTimes», в июле интернет-издание «The Insider», в августе крупнейший телеканал «Дождь». Однако к 29 сентября список иностранных агентов вновь пополнился новыми именами. В данный список добавили российское интернет-СМИ «Медиазона», независимый правозащитный медиапроект «ОВД-Инфо» и еще 22 человека, который так или иначе связаны с движением «Голос» или независимыми СМИ.

Если ранее общество остро реагировало на каждое признание иностранным агентом, то сейчас это является обыденностью. Каждая новость по пополнению списка уже становится частью нашей обычной жизни. Меж тем десятки СМИ, организаций и людей регулярно сталкиваются с ограничением своей деятельности и им просто становится невозможно работать в России. В данной ситуации выход только один - это ликвидироваться, подстраиваться под гнусные законы или как в случае с физическими лицами просто уезжать и пробовать что-либо делать уже за пределами страны.

Также в целях обеспечения открытости деятельности, были внесены следующие изменения:

– обязательный ежегодный аудит годовой бухгалтерской отчетности, а также годовой бухгалтерской отчетности структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации;

– ведение некоммерческой организацией отдельного учета доходов/ расходов, полученных/потраченных в рамках поступлений от иностранных источников, и в рамках иных поступлений;

– регулярное представление в уполномоченный орган отчета о своей деятельности, документов о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества;

– необходимость указания при издании и/или распространении материалов, в том числе в средствах массовой информации и с использованием сети Интернет, на то, что данные материалы изданы и/или распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента;

– обязанность общественных объединений ежеквартально представлять в уполномоченный орган сведения об объеме полученных от иностранных источников денежных средств и иного имущества, о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, а также об их фактическом расходовании и использовании;

– предоставление в Министерство Юстиции Российской Федерации отчета о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов – один раз в полгода;

– предоставление в СМИ или к размещению в Интернете отчета о своей деятельности для опубликования – один раз в полгода.

Термин «иностраный агент» отсылает нас к временам шпиономании в США. А расплывчатые формулировки – статьи 58.14 Уголовного кодекса РСФСР 1922 года, где любое действие могло быть истолковано как контрреволюционное. Однако в современной России признание иностранным агентом становится очередным инструментом давления на независимые СМИ, общественные движения, организации и просто активных граждан.

Россию критикую за закон «Об иностранных агентах» в рамках некоммерческих организаций, настаивая, что он противоречит всей мировой демократической практике. Однако, если сравнивать для примера как обстоят дела с иностранными

агентами в Индии, то там насчитываются десятки тысяч некоммерческих организаций и 90 процентов данных организаций существуют на иностранное финансирование. Главный спонсор индийских некоммерческих организаций – Соединенные Штаты Америки, на втором месте Великобритания и на третьем Германия. Так, в 2011 году 22000 некоммерческих организаций в Индии получили финансовую помощь в размере двух миллиардов долларов из которых 650 миллионов было выделено США. Основные цели индийских некоммерческих организаций носит гуманитарный характер, но многие из них пытаются вмешиваться в политику. В частности, активно влиять на такие стратегические отрасли экономики, как энергетика, выступая против строительства российскими специалистами атомной станции «Куданкулам» раз за разом, срывая срок ввода объекта в эксплуатацию. Ситуация осложнялась тем, что иностранные государства, которые были против укрепления российско-индийского энергетического сотрудничества, действовали не напрямую, а применяли так называемую мягкую силу, подключив свою многочисленную агентуру.

Одна только сеть «Indian Social Action Forum» насчитывала 700 отделений по всей стране. Столкнувшись с реальным вмешательством во внутренние дела, индийское правительство вынуждено было ответить жестко: «Демократия – демократией, но государственную безопасность еще никто не отменял». Индийское правительство приняло ряд законодательных актов, по которым любой некоммерческой организации, получающие финансирование из-за рубежа запрещается не только участвовать в выборах, но и вообще заниматься политической деятельностью. В противном случае, счета некоммерческих организаций замораживаются, а против ее руководства начинается расследование. И это не пустые слова: в последнее время в Индии была пресечена деятельность 4000 таких организаций. В следствие чего, многочисленные митинги и манифестации, за которыми стояли связанные с иностранными фондами организации, сразу же резко пошли на спад. Как же сказались все эти меры на судьбе индийской демократии? Вопреки всем паническим предостережениям она сохранилась и не погибла. Вскоре выяснилось, что ей ничто не угрожает и более того, все

предсказанные в отношении нее санкции со стороны мирового сообщества, за якобы попрание гражданских свобод – оказались мифом. Мировое сообщество и, прежде всего, Соединенные Штаты Америки, столкнувшись с твердостью индийских властей, были вынуждены отступить и это достойный пример, Россия от «пятой» колонны избавиться еще предстоит и закон «Об иностранных агентах» – только первый шаг.

Кому же россияне обязаны за данный противоречивый закон? В соответствии с Конституцией правом законодательной инициативы, то есть предложения и идеи новых законов или переделки старых обладают: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, региональные парламенты, депутаты Государственной Думы, а также члены Совета Федерации. Превосходство и возможность влияния депутат в опросе законодательной инициативы сохраняется всегда, и среди них больше других делятся идеями единороссы.

Каждый из 338 думских единороссов самостоятельно или в составе группы депутат в среднем вносят около десяти законодательных инициатив за сессию. Очевидно, что в отсутствие реальных парламентских дебатов, новые запретительные законопроекты с огромной долей вероятности получают статус законов.

Исходя из всего вышеперечисленного можно сделать вывод, Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ не ущемляет одни организации перед другими, а позволяет применять определенный правовой режим при наличии всех необходимых критериев, позволяя государству контролировать иностранные вложения. Такой контроль, безусловно, необходим не только для безопасности государства, но и для обеспечения «баланса публичных и партикулярных интересов». Закон не запрещает иностранное инвестирование в деятельность российских некоммерческих организаций, но позволяет государству «следить» за его направлением, что, безусловно, является положительным фактом, учитывая настроения других государств по отношению к России. Самое основное – ввести на законодательном уровне понятие «иностраный агент» с четким указанием его функций; уточнить понятия и критерии политической деятельности, политической акции и привести их в

соответствие в разных федеральных законах для единообразного применения. Таким образом, законодательство о некоммерческих организациях требует дальнейшего усовершенствования. Следует отметить, что такой важный критерий, как участие в политической деятельности, в Федеральном законе «Об иностранных агентах» не определен должным образом, что также требует законодательного уточнения для единообразного применения на территории Российской Федерации.

Литература

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: федер. закон РФ от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ (с изм. и доп. от 21 февраля, 4 июня 2014 г.) // Российская газета. 2012. 23 июля; 2014. 6 июня.

2. О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»: федер. закон от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ // Российская газета. 2016. 6 июня (федеральный выпуск).

Бондарь Олег Олегович,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат экономических наук

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

В данной статье рассматриваются вопросы обеспечения продовольственной безопасности России на современном этапе. Указаны проблемы, с которыми сталкивается государство на пути его достижения и предложены варианты обеспечения устойчивого развития в вопросе удовлетворения населения страны доступным и безопасным продовольствием.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, государственное управление, состояние защищенности, экономическая безопасность.

FOOD SECURITY IN RUSSIA: STATUS, DEVELOPMENT TRENDS

This article examines the issues of ensuring food security in Russia at the present stage. The problems faced by the state on the way to achieve it are indicated and options for ensuring sustainable development in the issue of satisfying the country's population with affordable and safe food are proposed.

Key words: food security, public administration, state of security, economic security.

Вопрос обеспечения состояния продовольственной защищенности России на современном этапе продолжает оставаться довольно актуальным. Поскольку обеспечение населения качественным и доступным продовольствием является залогом его здоровья и долголетия.

В 2020 году Указом Президента Российской Федерации утверждено понятие продовольственной безопасности, таковой является состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни [1].

Продовольственная безопасность – составная и важнейшая часть национальной безопасности, что обуславливает необходимость обеспечения устойчивого производства основных групп продуктовых товаров питания с обязательным условием достижения состояния доступности его населению. Достижения уровня продовольственной независимости напрямую обуславливает устойчивый социальный климат в обществе. При

снижении уровня необходимого количества запасов и резервов в российских регионах может создаться деструктивное состояние в социуме, по этой причине решение продовольственной проблемы необходимо рассматривать как связующий элемент системы национальной безопасности.

Содержание процесса по обеспечению продовольственной безопасности отражает всю организационную деятельность аграрно-промышленного комплекса, которая состоит из продукции растениеводства и животноводства, включая получение средств производства и реализацию конечной продукции потребителю. Данная деятельность обусловлена решением задач по трудовым ресурсам, сырью, материалам и т. п., тем самым охватываем крупные межотраслевые, включая национальные проблемы.

Доктриной продовольственной безопасности сформированы показатели состояния продовольственной безопасности России, а также система индикаторов по ее оценке. Процесс достижения продовольственной безопасности включает удовлетворение продовольственной независимости, состоящей из экономической и физической доступности продовольствия, с обязательным условием обеспечения соответствия нормативным требованиям Евразийского экономического союза по вопросу технического регулирования.

Приоритет обеспечения экономической, а также продовольственной безопасности для России, обусловлен необходимостью сохранения государственности, в условиях гарантирования условий для жизни населения.

Наиболее существенный сдвиг конъюнктуры прогнозируется на мировом рынке продовольствия. Поэтому обеспечение продовольственной безопасности предполагает проведение стратегии ускоренного восстановления аграрного сектора и смежных отраслей как основы для устойчивого роста экономики в целом.

Экспертами Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) в качестве критерия определения состояния продовольственной безопасности выбраны размер мирового производства и мировые запасы зерна с расчетом на душу населения. Средний запас зерна на срок два месяца по

расчетам ФАО должен составлять не менее 17%. Однако данный критерий не является обязательным, а лишь является индикатором по выявлению угроз продовольственной безопасности государства или региона в целом. Например, в США законодательно установлен размер на уровне 40% [4]. В нашем государстве, как было утверждено Доктриной, запасы зерна должны быть на уровне 95%.

Рассматривая продовольственную безопасность, необходимо отметить ее сложный многоаспектный характер по обеспечению продовольствием населения, которая выражается в следующем:

- развитие внутригосударственного производства продовольствия включая модернизацию существующих мощностей базируясь на факторах интенсификации с использованием мелиорации, химизации, механизации, биотехнологии, интеграции и кооперации и т. п.;

- поддержание отечественного товаропроизводителя по основным видам продовольствия путем введения импортных квот;

- сочетание различных методов по учету баланса цен и покупательской способности населения.

По данным Всемирной метеорологической организации (ВМО) наш мир в ближайшие пять лет ожидает глобальное потепление, которое будет выражено не только в увеличении температуры, но и в росте количества бедствий, вызванных стихией [5]. Сложности возникают для производителей сельскохозяйственной продукции. За последние десять лет наблюдаются проявления погодных катаклизмов не свойственных для ряда регионов. К примеру, на черноморском побережье увеличивается количество смерчей. Наблюдаются повышенные объемы выпадения осадков, а на ряде территорий возникают засухи. Такого рода обстоятельства оптимистичны для северных регионов, поскольку повышение температуры позитивно скажется на процессах земледелия, однако негативной стороной становится обратная ситуация в южных регионах, которые могут быть вызваны эрозией и выветриванием плодородных слоев почвы.

На сегодня повлиять на климатические изменения возможно посредством сокращения выбросов парниковых газов. Однако прогнозы не утешительные и с учетом расчетов ВМО, необходимо прилагать усилия по формированию программ мелиорации земель с бюджетным финансированием. Такого же мнения придерживается Департамент мелиорации Минсельхоза России: «Мировой опыт показывает, что для решения такой дорогостоящей и сложной многофакторной проблемы, как развитие мелиорации, требуется государственная поддержка» [3].

Такого рода обстоятельства по ухудшению состояния плодородных почв стимулируют повышенное внимание к себе со стороны руководства государства. Ученными и специалистами предлагаются различные целевые программы, посредством использования способов и применения средств мелиорации, что позволит повысить эффективность плодородных почв и снизит последствия от негативных факторов. Однако такого рода сценарии могут создать негативные последствия для земель, которые могут стать предметом купли-продажи. Следует не допустить удорожание земель в целях повышения конкурентоспособности производства продовольственных товаров и доступности их для населения.

С 2014 года сократился уровень импорта в страну продовольственных товаров, что предопределило необходимость удовлетворение потребностей населения товарами отечественного производства. Осуществляемая государственная поддержка, направленная на оказание помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям в основном, реализуется в отношении крупных агрохолдингов, однако другие категории сельхозпроизводителей испытывают потребности в финансовой помощи для достижения простого воспроизводства.

По мнению Председателя Правительства Российской Федерации М. Мишустина, Российская Федерация не ставит цель борьбы с бедностью по вопросу повышения уровня жизни, однако принимает меры, направленные на удовлетворение потребностей населения основными видами продовольственных товаров, необходимых для обеспечения их энергетической и пищевой доступности. Предлагаемые меры разнообразны, но наиболее оптимальными являются использование адресной

помощи по средствам платежной системы МИР и осуществления покупок продовольственных товаров отечественного производства, не включая алкогольную и табачную продукцию [2].

Повышение стоимости экологически безопасного продовольствия может быть компенсировано более доступными аналогами, но низкого качества. Фактором, влияющим на возможность потребления качественного продовольствия является уровень жизни населения страны. Снижение потребления продовольствия напрямую влияет на продолжительность жизни российского населения.

Подводя итог состояния продовольственной безопасности России, необходимо указать на существующий парадокс, который выражается в том, что с 2014 года, когда Российская Федерация оказавшись под «санкциями» активизировала процессы собственного продовольственного обеспечения по удовлетворению потребностей населения страны, что выражается в отсутствии дефицита продовольствия в стране, однако разрыв в уровне жизни не позволяет удовлетворить потребности в доступном и безопасном продовольствии для всех. Покупательская способность населения является главным препятствием по обеспечению безопасным и доступным продовольствием для населения с низким уровнем дохода. В виду этого, главным направлением, которое стоит перед государством является сокращения разрыва в доходах, посредством повышения уровня жизни населения.

Литература

1. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 января 2020 г. № 4 ст. 345.

2. Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. – URL: <http://government.ru/news/42158> (дата обращения: 09.10.2021).

3. Мелиоративный комплекс Российской Федерации: информ. издание. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. – 304 с.

4. Мировой прогноз по производству зерна на 2015 год благоприятный, но очаги продовольственной необеспеченности вызывают опасения // Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций: официальный сайт. – URL: <http://www.fao.org/news/story/ru/item/297932/icode> (дата обращения: 19.10.2021).

5. Новые климатические прогнозы повышают вероятность временного достижения роста температуры на 1,5°C в ближайшие пять лет // Всемирная метеорологическая организация: официальный сайт. – URL: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/new-climate-predictions-increase-likelihood-of-temporarily-reaching-15-%C2%B0c-next-5> (дата обращения: 15.10.2021).

Бондарь Олег Олегович,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат экономических наук

Макаренко Андрей Иванович,
преподаватель кафедры
специальных дисциплин
Краснодарского университета МВД России

РЕАЛИЗАЦИЯ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ ГРАЖДАН ПОСРЕДСТВОМ УЧАСТИЯ В РЕГИОНАЛЬНОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

В данной статье рассматривается вопрос реализации института непосредственной демократии в рамках развития гражданского общества в России на современном этапе. Институт непосредственной демократии в рамках реализации права граждан на осуществление регионального нормотворчества.

Ключевые слова: институт непосредственной демократии, гражданское общество, право граждан на осуществление нормотворчества, референдум, плебисцит.

IMPLEMENTATION OF DIRECT DEMOCRACY OF CITIZENS THROUGH PARTICIPATION IN REGIONAL LAW-MAKING

This article examines the issue of implementing the institution of direct democracy in the framework of the development of civil society in Russia at the present stage. The institution of direct democracy in the framework of the realization of the right of citizens to implement regional rule making.

Key words: institute of direct democracy, civil society, the right of citizens to implement rule-making, referendum, plebiscite.

Развитие гражданского общества в современной России находится под активным воздействием органов государственной власти, одной из ветвей, которой является законодательная власть. Безусловно правотворческая деятельность вне зависимости от уровня государственной власти всецело направлена на формирование комфортных условий для развития гражданского общества [1]. В этой связи правотворческий процесс необходимо рассматривать не только через призму деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц, но и с учетом интересов гражданского общества [2].

Поскольку современное российское общество и информационные технологии сильно интегрированы, то изменения в обществе достаточно просто и быстро отслеживаются. Прогнозирование эффективности новых правовых актов напрямую зависит от уровня одобрения и тем самым опосредует дальнейшую реакцию населения на изменения условий в жизни общества. Таким образом демократические начала в правотворческой деятельности порой могут быть реализованы и без активного участия общества [3].

Говоря об Основном законе Российской Федерации, следует указать на тот факт, что Конституция Российской Федерации была принята на всеобщем референдуме в декабре 1993 г., а по содержанию Главы 1 наше государство провозглашено демократическим. Данные обстоятельства указывают не только на основу конституционного строя, но и на те обстоятельства,

согласно которым российское общество может участвовать в управлении делами государства как лично, так и через представителей. Модель российской конституции в первую очередь указывает на зрелость правовой системы существующей в России и по уровню демократии предоставленному населению, наше государство не уступает Европейским государствам [4]. Уровень совершенствования демократии в России из года в год повышается, следует указать на тот факт, что в целом отечество в плане демократизации занимает лидирующие позиции в мире

Проанализировав Конституции и Уставы субъектов в составе Российской Федерации следует указать на закрепление основополагающих начал участия населения в делах региона непосредственно или через представителей, что в рамках исследуемой темы является важным условием для формирования предложений направленных на детализацию условий участия граждан в региональном правотворчестве.

Российская Федерация в Основном законе установила приоритет в отношении института народовластия, поскольку население является одновременно и индикатором состояния, и саморегулируемым звеном сложной системы государственного устройства [5]. Следовательно, данное положение указывает на практическое создание условий органами государственной власти и органами местного самоуправления, по реализации данных задекларированных прав.

В правовом поле существует грань между публичной и частной сферой, что опосредовано таким явлением как соотношение сильного государства и права личности, ведь именно позитивизм ситуации выражается в активном участии граждан в управлении делами государства. Направления участия гражданина в жизни общества могут быть различны: от военно-патриотических обществ, до подготовки молодых специалистов в области государственного управления.

Однако в процессе исследования участия гражданского общества в деятельности государства следует указать и на негативные факторы, связанные с демократическими началами в области правотворческой деятельности. Проанализировав действующее законодательство, мы пришли к выводу, что

существуют ограничения в рамках реализации данного права и их можно дифференцировать на две группы.

Во-первых, данное ограничение у граждан связано со способом участия в правотворческом процессе. Так по мнению К.В. Цветанова [6], который указывает на разницу волеизъявления при непосредственной демократии в форме референдума и его соотношении с плебисцитом, поскольку именно последняя форма выражает не только активную позицию у граждан, но и еще отражает уровень доверия к действующей власти. К примеру, в июле 2020 года в России успешно прошло голосование о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации, которое одновременно показало высокую степень доверия как действующему Президенту Российской Федерации, так и Правительству в целом. Данное обстоятельство подтверждается высокой степенью явки на избирательные участки и выбором граждан, в пользу, предложенных изменений.

Таким образом данное ограничение выступает инструментом правотворческого процесса, который сочетает участие населения в осуществлении данного процесса. К числу указанных обстоятельств необходимо добавить тот факт, что успешность обеспечения необходимого уровня демократии напрямую зависит от грамотности и зрелости общества. Фактически российское общество находится в состоянии, при котором оно готово поддержать действующую власть и тем самым доказывает мировому сообществу высокую степень демократизации российского гражданского общества.

Во-вторых, следует указать на объем инструментов, которые предоставлены гражданам в рамках осуществления правотворчества в интересах повышения уровня участия гражданского общества. Данное обстоятельство подтверждается анализом Закона о референдуме [7], а также Законом об участии в референдуме [8] и Законом о местном самоуправлении [9], поскольку различия выражаются в перечне субъектов, обладающих правом инициативы проведения референдума. Данное положение выражает объем компетенции у органа власти осуществляющего проведение референдума соответствующего уровня. На наш взгляд объем инструментов, позволяющих

проведение референдума населением на региональном уровне явно недостаточен и подлежит расширению.

В Конституции можно встретить нормы, которые накладывают ограничения на права граждан в области проведения референдума. Так в частности ч. 2 ст. 66 Основного закона указывает на то обстоятельство, что порядок принятия Устава или Конституции субъекта Российской Федерации напрямую находится в ведении законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации. Данное положение опосредовано императивом, ограничивающим право граждан на референдум, однако позволяет населению региона, обладающему избирательным правом выступать с инициативой о внесении изменений [10]. По мнению И.А. Умновой [11], данное положение дел продиктовано несправедливым отношением федеральной власти к отношениям в сфере правотворчества регионального уровня.

Не секрет, что на формирование нормативного правового акта оказывает влияние совокупность социальных факторов, которые напрямую влияют на принятие того или иного правового акта, являются катализатором в процессе разработки, принятия, а равно его отмены. Таким образом процессы, связанные с правотворчеством, находятся в прямой зависимости от состояния общества, его активности и протекающих в нем настроений.

Рассматривая непосредственно формы участия населения региона в правотворчестве можно выделить ряд основных форм, в первую очередь – референдум. Однако понятие «основные формы» указывает на открытый перечень оснований для его проведения, главное требование – отсутствие противоречия Конституции России. аналогичная норма имеется и в Законе о местном самоуправлении, поскольку в нем нашла отражение аналогичная модель по перечню форм непосредственной демократии и аналогичный принцип отсутствия противоречий Основному закону страны [12].

Так по мнению В.В. Комаровой [13], использование институтов демократии в рамках осуществления государственной власти может создавать тройственное состояние, поскольку оно может осуществляется в императивной форме и призвано решить конкретную задачу, в консультативной форме, что позволяет

повысить уровень доверия и отношения населения к предстоящим изменениям и регулятивной формой, которая наиболее часто представлена представительными органами власти.

В последние годы наметилась тенденция о снижении активности населения в правотворческой инициативе, данное положение дел опосредовано ряд факторов.

К числу объективных причин, которые снижают активность в правотворческой сфере следует отнести довольно сложный механизм по формированию правотворческой инициативы. По мнению С.П. Мазуренко весь правотворческий процесс в Субъектах Российской Федерации можно разделить на две группы, а именно принятие новых законов и изменение или отмена действующих законов субъекта [14]. Таким образом наблюдается негативная тенденция в правотворческом процессе, если для принятия акта может быть использована воля населения региона из числа граждан обладающих избирательным правом, то вопрос о внесении изменений опосредует участие граждан, что тем самым снижает значимость участия граждан в правотворческом процессе и ограничивает доступ к осуществлению непосредственной демократии.

Второй группой факторов, которые оказывают негативное влияние на процессы в сфере правотворчества следует указать на так называемые пакетные законы. Данный способ снижает объективность самого правотворческого процесса и тем самым повышает уровень формализма и безразличия к интересам населения региона.

Дополняя совокупность указанных факторов необходимо указать на инициативу представителей федеральных органов законодательной власти, которые своей деятельностью пытаются внести изменения в нормальный ход жизни общества. Порой данные действия являются ярким примером популизма и попыткой поднятия собственного рейтинга, что негативным образом влияет на доверие общества к государственной власти. Довольно часто, такого рода инициатива продиктована личными, внутренними суждениями представителя народа. Народные избранники не выполняют регламентированные процедуры по формулированию предложений через профильные комитеты, не

делают оценку эффективности и порой не осуществляют проверку юридической грамотности в целях недопущения злоупотреблений и ограничений прав граждан. Таким образом федеральные органы законодательной власти косвенно влияют на процессы правотворчества в регионах. Отсутствие единообразия правового регулирования по участию граждан в правотворческом процессе региона подводит черту под всей совокупностью негативных факторов.

Ко второй группе субъективных факторов необходимо причислить существующее в юридической науке определение социального механизма действия права, который является опосредованным процессом реализации нормы права через личность и социальные группы такие как коллектив. Фактически мы наблюдаем процесс по информированию населения о практической значимости принятого нормативного правового акта, что, по сути, выступает процедурой внедрения в общество в целях недопущения «отторжения». По мнению Ю.А. Тихомирова [15], человек в своей общественной жизни постоянно находится в правовой зависимости от правовой регламентации и тем самым он выступает участником правотворческого процесса. Несмотря на это фактически наблюдается обратная картина, поскольку население не наблюдает улучшений в жизни, а все сделанные предложения и изменения в законодательстве по мнению масс преследуют иные цели. Фактически возникает парадокс, согласно которому для успешного правотворческого процесса необходимо привлекать граждан региона для активизации их роли в правотворческом процессе. Во-первых, данная мера повысит эффективность принимаемых изменений и, во-вторых, снизит негативное отношение населения региона к принимаемым изменениям.

Указанные обстоятельства находят подтверждение в размышлениях Л.Д. Воеводина, который считает, что участие граждан в правотворческом процессе находится в прямой зависимости от возможности выбора своего поведения [16]. Особое мнение у И.В. Гранкина [17], согласно которому регламентирование отношений в обществе между гражданами и организациями продиктовано самой необходимостью, назревающей в общественных отношениях. Такое положение дел

продиктовано устойчивым отношением членов общества к протекающим процессам плебисцита, так, завуалированность правотворческого механизма, а также совокупность иных факторов казанных выше негативным образом отражается на отношении граждан к вопросам правотворчества.

Такая совокупность факторов обусловлена эволюцией российского общества. Активность участия граждан в правотворчестве снижалась постепенно и достигла такого уровня, что вызывает недружелюбную реакцию со стороны электората. Конечно, решение вопросов на Вече в Древней Руси являлась единственно возможной формой и в том числе обязательной. Однако тенденция снижения значимости участия населения начала проявляться с XIII в. и фактически привела к невозможности участия общества в нормотворческом процесса к становлению Советского Союза [18]. Рассмотренная совокупность объективных и субъективных причин и обуславливают негативное отношение многих граждан к участию в правотворческой деятельности.

Рассматривать возможность участия различных социальных групп граждан в правотворческом процессе следует с позиции их конституционного права на осуществление управления делами государства, а также практической значимостью реализуемых инициатив, поскольку получателем конечного результата выступает само население [19].

Партисипаторная демократия призвана повысить уровень развитости гражданского общества в Российской Федерации [20]. Ведь именно активное участие граждан в решении вопросов регионального значения путем публичного обсуждения, на котором имеют право свободно и аргументировано высказаться представители различных социальных групп, тем самым обеспечив для себя общепринятое решение, которое этим же населением будет реализовываться. Все это указывает на необходимость формирования условий для активного поведения граждан в контексте правотворческого процесса региона. Таким образом участие граждан в региональном правотворчестве образует достаточно сложный механизм, обеспечивающий реализацию конституционных основ в сфере демократии на основе концепции партисипаторной демократии.

Нормы Конституции, федерального и регионального законодательства создали базу, которая призвана создать условия для доступа населения, обладающего избирательным правом к участию в управлении делами государства, а также позволит повысить качество принимаемых нормативных правовых актов.

В тоже время, несмотря на положительные тенденции в российском обществе существуют и негативные факторы такие как отсутствие активности со стороны граждан, отсутствие должно уровня доверия государственным органам, незаинтересованность представителей государственной власти в участии населения в управлении делами государства. Несмотря на это, в настоящее время назрела необходимость преодоления препятствия к реализации института непосредственной демократии для повышения эффективности участия граждан в правотворческом процессе. Гармонизация состояния гражданского общества в модели сильное государство и активный гражданин, позволит решить проблему и вопрос в целом об участии граждан в региональном правотворчестве. Обеспечение регионального правотворчества с участием граждан позволит реализовать конституционное право на участие в управлении делами государства, а также позволит обеспечить защиту совокупности конституционных прав и свобод.

Литература

1. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. С. 286.
2. Правовые акты: антикоррупционный анализ: Научно-практическое пособие / отв. ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М., 2010. С. 75.
3. Майкова Э.Ю. Институт муниципальных выборов в современной России: проблемы и перспективы развития // Власть. – 2019. – № 5. – С. 19–27.
4. Чиркин В.Е. Конституционные проблемы власти народа // Государство и право. 2004. № 9. С. 6.
5. Андреева И.Ю., Лебедев В.А. Проблемные аспекты государственных социальных программ // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2. С. 2.

6. Цветанов К.В. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. М., 1992. С. 76.

7. О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) // «Собрание законодательства РФ», 05.07.2004, № 27, ст. 2710.

8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 23.05.2020) // «Собрание законодательства РФ», 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

10. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М., 2001. С. 576–578.

11. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. М., 2000. С. 49.

12. Федорова И.М. Избирательные системы на муниципальном уровне: вопросы теории и практики в условиях современного российского общества // Вестник Полесского государственного университета. Серия общественных и гуманитарных наук. – 2014. – № 2. – С. 10–15.

13. Комарова В.В. Демократия – конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 2–5.

14. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М., 2010. С. 276.

15. Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 10.

16. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 131.

17. Гранкин И.В. О принципах формирования деятельности законодательной власти субъектов Федерации // Журнал российского права. № 4-5. 1998. С. 79.

18. История развития политико-правовой культуры избирателей в России. Брянск, 2007. 243 с.

19. Васильев Р.Ф. Важная форма влияния общественного мнения на законодательство субъектов Российской Федерации // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25-27 марта 1999 г. М. 1999. С. 101–108.

20. Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность / пер. с нем. М., 1992.

Козлов Валентин Николаевич,
преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ И АМЕРИКИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В рамках данной статьи автор дает сравнительный анализ направлениям национальной безопасности Российской Федерации и США. Отражает сходства и различия подходов к национальной безопасности двух стран, а также пути дальнейшей эволюции этих подходов.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственная безопасность, национальная безопасность Российской Федерации, национальная безопасность Америки, США.

NATIONAL SECURITY OF RUSSIA AND AMERICA: COMPARATIVE ANALYSIS

Within the framework of this article, the author gives a comparative analysis of the areas of national security of the Russian Federation and the United States. It reflects the similarities and differences in approaches to national security of the two countries, as well as the ways of further evolution of these approaches.

Key words: national security, state security, national security of the Russian Federation, national security of America, USA.

Национальная безопасность является частью криминологической безопасности. Легальное определение национальной безопасности содержится в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента России [1].

Итак, под национальной безопасностью законодатель понимает состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее – граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности [2].

Анализ научной и учебной литературы также позволил сделать вывод, что национальная безопасность и государственная безопасность не являются тождественными или синонимичными понятиями, а также не сводятся только к защите основ конституционного строя Российской Федерации.

Национальная безопасность подлежит охране от внутренних и внешних угроз, направлена на защиту национальных интересов личности, общества и всего государства в целом [3]. Национальная безопасность подлежит обеспечению определенными государственными органами путем наделения их соответствующими полномочиями и функциями. Мы видим, что многие вопросы национальной безопасности Российской Федерации урегулированы на подзаконном уровне, а именно Указами Президента России.

Если произвести сравнительный анализ направлений национальной безопасности Российской Федерации и Америки, то можно сделать вывод, что российская система обеспечения национальной безопасности по сравнению с американской имеет

явно оборонительный характер. На данный аспект особое внимание обращает М.Г. Дораев в своей научной статье [4].

Разность в направлениях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и США обусловлена различными системно-ценностными подходами к формированию стратегий национальной безопасности. В частности, в Америке по сравнению с Российской федерацией лучшим способом обеспечения безопасности считается распространение своей национальной системы ценностей во всем мире. На данный аспект еще в 2010 году обращал внимание А.Н. Афанасьев [5].

Вельяминов Г.М. обращает внимание, что разница в национальных безопасностях Российской Федерации и США имеет объективные предпосылки, поскольку национальной безопасности России исторически угрожают страны Запада, на Россию постоянно оказывается политическое и экономическое давление, размещаются рядом с границами военные базы и т. п. [6]. Поэтому различия в национальной безопасности и их направления исследуются также в доктрине международного права.

США постоянно оказывает вторжение и различного рода внедрения на государства постсоветского пространства – Грузия, Азербайджан, Украина и др. Америка обосновывает это стратегией сдерживания Российской Федерации, которая также проводится ими в отношении Китая. Поэтому стратегия национальной безопасности Российской Федерации вынуждена носить больше оборонительный характер. В национальной безопасности России в отличие от американской нет идеи и цели распространения своих ценностей на в других странах. Главной целью национальной безопасности России является обеспечение стабильности и суверенности государства.

В национальной безопасности любой страны особое место занимает экономическая безопасность. Весьма показательным и откровенным признанием бывшего президента США Б. Клинтона, сделанное еще в 1995 г. при формулировании им стратегии национальной безопасности США, о том, что экономическая политика должна обеспечивать свободную торговлю и «свободный и равноправный доступ США к зарубежным рынкам» [7].

После завершения холодной войны между Россией и США главной целью национальной безопасности стало проведения политики сдерживания России. Национальная безопасность США и ее стратегии носит явный характер, направленный против России и Китая. Америка рассматривает Российскую Федерацию и Китай, как две основные угрозы своей национальной безопасности и национальной безопасности иных стран, о чем постоянно пропагандируется. Российская Федерация не проводит ответную политику сдерживания США.

А вот и прямая иллюстрация соответствующего позиционирования администрации США – заявление экс-президента Б. Клинтона, сделанное им перед конгрессом при формировании стратегии национальной безопасности США: «Соединенные Штаты – единственное государство, способное проводить широкомасштабные и успешные операции вдали от своих границ...». Экономическая политика должна обеспечить свободную торговлю и «свободный и равноправный доступ США к зарубежным рынкам». Американский народ и конгресс должны быть готовы «платить за сохранение такого лидерства долларами, политическими усилиями, а иногда и жизнями американцев» [8].

Агрессия в Ираке, другие военные акции с участием США показали, что это не просто громкие слова [9].

На наш взгляд, в Российской Федерации для поднятия эффективности деятельности по обеспечению национальной безопасности необходимо четко регламентировать порядок и формы взаимодействия всех правоохранительных органов.

Например, в литературе активно поднимается проблема нормативного регулирования по оценке эффективности взаимодействия полиции с государственными и муниципальными органами при обеспечении общественного порядка и охраны общественной безопасности. Мы видим, что осуществление данного взаимодействия очень важно имеет большую практическую ценность, но отсутствие должного нормативного правового регулирования не позволяет оценить эффективность и результативность такого взаимодействия, а как следствие, невозможно четко наметить пути его совершенствования.

На наш взгляд, законодателю в статью 10 Закона о полиции стоит внести поправки и дополнения, которые не просто будут

регулировать формы и порядок осуществления взаимодействия органов полиции с государственными и муниципальными органами, а также устанавливать критерия оценки эффективности взаимодействия. Анализ научной и учебной литературы позволил прийти к выводу, что на сегодняшний день на доктринальном уровне предлагается ввести два критерия по оценки эффективности анализируемого взаимодействия – количественный и качественный.

Таким образом, в рамках данной статьи автор обозначил основные различия в национальной безопасности Российской Федерации и Америки. Сделан вывод, что национальная безопасность Российской Федерации носит оборонительный характер, что обусловлено объективными причинами и реальной необходимостью, так как страны Запада, в частности, США, оказывают на Россию различного рода давление – политическое, экономическое, правовое, военное и т. п.

Сделан вывод также, что основной чертой национальной безопасности США является распространение и «навязывание» своих ценностей по всему миру, что, собственно, мы и наблюдаем на современном этапе развития мирового сообщества. Америка диктует многим странам мира, что делать, навязывает принятие определенных политических решений, направленных против России и т.п. Вопросы национальной безопасности очень важны, но объективно, национальная безопасность Российской Федерации явно находится под большей угрозой, чем национальная безопасность США. Россия постоянно оказывается ввязанной в политические конфликты, которые зачастую сопровождаются военными столкновениями (например, конфликт в Сирии).

Литература

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

2. Агапов А.Ф., Барина Л.В., Гриб В.Г. и др. Криминология: учеб. для вузов / под ред. В.Д. Малкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2016. 528 с.

3. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.

4. Дораев М.Г. Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики (правовые основы). М.: Инфотропик Медиа, 2015. 224 с.

5. Афанасьев А.Н. Системно-ценностный подход к формированию стратегий национальной безопасности США и России (сравнительно-правовой анализ) // Юридический мир. 2010. № 2.

6. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. 1006 с.

7. См.: Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. 1006 с.

8. Время новостей. 2003. 27 мая; об усилиях американского империализма, направленных на установление превосходства над другими великими державами, см. также: Каллиникос А. Указ. соч. С. 75.

9. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. 1006 с.

Эфрикян Рубен Альбертович,
доцент кафедры конституционного и
административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

В статье автор подвергает анализу вопросы транспортного обеспечения жителей муниципального образования, а также раскрывают некоторые виды полномочий органов местного самоуправления, указывают на целый ряд проблем в исследуемой сфере.

Ключевые слова: полномочия, органы местного самоуправления, муниципальное образование, транспортная инфраструктура, транспортное средство, вопросы местного значения.

POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES TO ORGANIZE PASSENGER TRANSPORTATION IN MUNICIPALITIES

In the article, the authors analyze the issues of transport provision for residents of the municipality, and also reveal some types of powers of local self-government bodies, point to a number of problems in the area under study.

Key words: powers, local government bodies, municipality, transport infrastructure, vehicle, local issues.

Согласно ч. 2 ст. 34 ФЗ 2003 г. в каждом муниципальном образовании в обязательном порядке формируются следующие органы местного самоуправления: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация. Глава муниципального образования опять же в обязательном порядке либо возглавляет местную администрацию, либо является председателем представительного органа. При этом, глава муниципального образования, судя по его полномочиям (ч. 4 ст. 36 ФЗ 2003 г.), сам по себе, то есть именно как глава муниципального образования, не имеет достаточно существенных полномочий в решении вопросов местного значения.

Что, касающееся сферы транспортного обслуживания населения, это вполне подтвердило. Такое положение, если иметь в виду вариант, когда глава муниципального образования избирается всенародно, представляется неправильным, однако данный здесь мы лишь обозначаем проблему, не имея в виду подробное ее раскрытие.

В практике муниципальной деятельности реально принимают решения по вопросам местного значения и занимаются организацией их реализации два органа –

представительный орган муниципального образования и местная администрация.

К примеру, в научной литературе, есть точка зрения, согласно которой предметы ведения выступают элементом характеристики статуса муниципального образования. А учитывая, что поле деятельности исполнительной власти – это управление в его узком значении [1, с. 18–22], можно сказать, что предмет ведения исполнительной власти – это объекты публичного управления [2, с. 38]. Отсюда следует, что предметы ведения в компетенцию не включаются, а вопросы же местного значения, как таковые, включаются в предметы ведения [3, с. 466–467]. Следует заметить, что данная точка зрения является достаточно распространенной. Между тем законодательство термин «предметы ведения» в отношении местного самоуправления вообще не использует, хотя очень близко к этому понятию находятся вопросы местного значения, закрепленные в ст. 14–16 ФЗ 2003 г. В этом контексте Т.М. Бялкиной выделяются вопросы местного значения, которые непосредственно касаются проблем обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования в рамках определенной сферы общественных отношений [4, с. 54] (сюда, безусловно, входит и сфера транспортного обслуживания населения), и с такой позицией следует согласиться.

Обобщая эти рассуждения, укажем на следующее. По нашему мнению, функция органов местного самоуправления по транспортному обслуживанию населения реализуется посредством соответствующих полномочий, которые, в свою очередь, и раскрывают компетенцию органа местного самоуправления. Эти полномочия являются непосредственным руководством к действию для органов местного самоуправления, поскольку именно их реализация порождает соответствующие муниципально-правовые отношения, в нашем случае – в сфере транспортного обслуживания населения.

Как показывает проведенный нами анализ, регулирование полномочий органов местного самоуправления, касающиеся транспортного комплекса, имеет ряд противоречий и нуждается в совершенствовании. Так, применительно к представительному органу местного самоуправления в ч. 10 ст. 35 ФЗ 2003 г.

определена исключительная компетенция этого органа:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Здесь касательно рассматриваемой нами проблематики научный интерес вызывают полномочия, указанные под номерами 4 и 6. Рассмотрим их подробнее. Полномочие в виде «принятия планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении» представляется в недостаточной мере увязанным с нормативными положениями БК РФ. Дело в том, что в ч. 1 ст. 179 БК РФ имеется норма, согласно которой «муниципальные программы» утверждаются местной администрацией муниципального образования. Указывается также, что и порядок принятия решений о разработке муниципальных программ и формирования и реализации таких программ устанавливается также местной администрацией. А согласно ст. 179.3 БК РФ в местном бюджете предусматриваться «ведомственные целевые программы». Их разработка, утверждение и реализации

осуществляются в порядке, который устанавливается все той же местной администрацией муниципального образования.

Возникает вопрос о критериях отграничения программы развития муниципального образования от муниципальной программы. Как видно из самого названия, основной критерий заключается в масштабе и характере предусмотренных в программах преобразований, при этом программу развития муниципального образования отличает многоплановость и комплексность [5, с. 82–90], однако такие программы разрабатываются сравнительно редко по причине нехватки квалифицированных кадров [6, с. 85], к тому же рассматриваемые критерии пока не имеют должного правового закрепления [7, с. 72–75]. И не случайно, на наш взгляд, недавно приняты изменения в Градостроительный кодекс РФ, согласно которым сейчас допускается разработка схем территориального планирования муниципального района генерального плана поселения и городского округа в отсутствие плана и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования, что ранее было недопустимо.

В муниципальной практике последних лет, используется в основном институт муниципальных целевых программ. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что как в муниципальных программах, так и ведомственных целевых программах при их разработке, реализации и контроле не предусматривается участия представительных органов муниципальных образований. Так, в постановлении администрации города Сочи от 14 июня 2012 года «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ» [8] даже не упоминается о Городском собрании Сочи, в том числе и в разделе о контроле за исполнением программы (это касается и такого рода документов в других муниципальных образованиях) [9], и получается, что этот важнейший муниципальный институт, предусматривающий расходование бюджетных средств, находится в полном ведении только местной администрации. Не предусматриваются в таких случаях и публичные слушания, хотя они назначаются при решении вопросов предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального

строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки (п. 3. ч. 3 ст. 28 ФЗ 2003 г.), то есть для решения фактически частных вопросов, которые в ряде случаев касаются буквально нескольких физических лиц.

И в то же время программы, касающиеся, как правило, всего населения муниципального образования (это десятки и даже, в крупных городах, сотни тысяч человек), не проходят процедуры публичных слушаний, и это при том, что, как мы отмечали, расходуются бюджетные, то есть, по сути дела, народные деньги. В этой связи следует согласиться с А.О. Дементьевой, которая в своей работе отмечает, что произведенные изменения в БК РФ «создают правовые условия для непрозрачного функционирования и коррупционного поведения публичной власти» [10, с. 90]. И действительно, в СМИ можно встретить немало примеров хищения средств местных бюджетов.

Соответственно мы полагаем целесообразным, чтобы решение о том, какой именно орган местного самоуправления – представительный орган муниципального образования или местная администрация – утверждал муниципальные программы, должно приниматься самим муниципалитетом и находить отражение в уставе муниципального образования. А поскольку устав муниципального образования согласно ч. 5 ст. 44 ФЗ 2003 г. принимается представительным органом муниципального образования, следовательно, именно этот орган должен определять порядок разработки, утверждения и реализации муниципальных программ, в том числе критерии, по которым это должно делаться. Мы полагаем, что уместен вариант, когда муниципальные программы по отдельным сферам социально-экономической жизни и по масштабу финансирования могут утверждаться не иначе как представительным органом муниципального образования при предварительном обсуждении на публичных слушаниях, а за рамками этих условий полномочия утверждать муниципальные программы передаются местной администрации.

Но в любом случае, как нам представляется, принципиально важно, чтобы решение принималось в самом муниципалитете. Для этого в ч. 10 ст. 35 ФЗ 2003 г. необходимо добавить п. 12 следующего содержания: «определение порядка разработки, утверждения и реализации муниципальных программ». Мы предполагаем, что транспортное обслуживание населения в силу своей социальной значимости является той сферой, муниципальные программы по развитию которой должны, как правило, утверждаться представительным органом муниципального образования, а не местной администрацией.

Изучение муниципальных правовых актов показывает, что полномочия органов местного самоуправления в сфере транспортного обслуживания регулируются не системно, и нередко в самом общем виде, обычно дублируя в уставе муниципального образования соответствующий вопрос местного значения («создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения») как отдельное полномочие местной администрации. В специальных муниципальных правовых актах, регулирующих транспортные правоотношения, по нашей гипотезе, следовало ожидать более развернутых полномочий органов местного самоуправления в сфере транспортного обслуживания населения. Однако наша гипотеза в целом не нашла своего подтверждения. При этом под специальными муниципальными правовыми актами в сфере транспортного обслуживания населения мы имеем в виду, прежде всего акты в виде положений о транспортном обслуживании населения муниципального образования.

Литература

1. Административное право России / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 18–22.
2. Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления // Административное право и процесс. 2008. № 5. С. 38.
3. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) / под общ. ред. В.В. Еремян. М., 2006. С. 466–467.

4. Бялкина Т.М. О некоторых вопросах теории компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа муниципального образования: сб. науч. трудов. Вып. 15. Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2003. С. 54.

5. Сергеев Д.Б. Вторичная (постоянная) легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования // Российский юридический журнал. 2012. № 2. С. 82–90.

6. Право и бизнес / под ред. И.В. Ершовой. М.: Юрист, 2012. С. 85.

7. Помещикова С.А. Ведомственные целевые программы на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 72–75.

8. Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ Постановление администрации города Сочи от 14.06.2012 № 1280 // Новости Сочи. 2012. 29 июня.

9. Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ: постановление Администрации городского округа «Город Калининград» от 11 апреля 2008 г. № 655 // Официальный сайт администрации городского округа «Город Калининград» (дата обращения: 14.10.2021); Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ города Новосибирска: постановление мэра города Новосибирска от 10.04.2008 № 285 (в ред. от 24 ноября 2008 г.) // Официальный сайт администрации города Новосибирска (дата обращения: 14.10.2021).

10. Дементьева О.А. Динамика законодательного регулирования инвестирования бюджетных средств в объекты капитального строительства регионального и местного значения // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 90.

Нехай Асиет Юрьевна,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

О РЕФЕРЕНДУМЕ КАК ОДНОЙ ИЗ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО МЕСТНОГО АМОУПРАВЛЕНИЯ

Настоящая статья посвящена вопросам назначения и порядка проведения местного референдума, как одной из форм реализации права населения на местное самоуправление. Анализируются действующие нормы Конституции Российской Федерации и действующего законодательства, регламентирующие основания и порядок проведения местного референдума. Автором рассматривается вопрос проведения местного референдума, раскрывая ее сложную структуру, выделяя основные этапы ее проведения.

Ключевые слова: местный референдум, всенародное голосование граждан Российской Федерации, местное самоуправление, органы местного самоуправления, реализация права населения, решение вопросов местного значения, форма демократии.

ON THE REFERENDUM AS A FORM OF DIRECT LOCAL SELF-GOVERNMENT

This article is devoted to the issues of the appointment and procedure for holding a local referendum, as one of the forms of realization of the right of the population to local self-government. The article analyzes the current norms of the Constitution of the Russian Federation and the current legislation regulating the grounds and procedure for holding a local referendum. The author considers the issue of holding a local referendum, revealing its complex structure, highlighting the main stages of its implementation.

Key words: local referendum, popular vote of citizens of the Russian Federation, local self-government, local self-government bodies, implementation of the right of the population, resolution of issues of local significance, form of democracy.

В Российской Федерации за последнее десятилетие наблюдаются значительные изменения в жизни государства и общества, что привело к созданию новых или внесению изменений (дополнений, поправок) в действующие федеральные нормативно-правовые акты. Этот процесс автоматически приводит к аналогичной реакции в системе регионального и муниципального законодательства. Это обуславливается прежде всего тем, что Российская Федерация в ходе осуществления государственного управления все меньше придерживается режимных рамок, плавно переходя на демократический режим.

Отмечу, что с учетом неблагоприятных событий, происходящих в стране за последнее время, могу с уверенностью сделать вывод о том, что интенсивность изменчивости законодательства зависит и от различных чрезвычайных ситуаций, которые могут внезапно вспыхнуть с непреодолимой силой, что урегулировать законодательно возникающие правоотношения на фоне этих событий не всегда представляется оперативно возможным. Ярким примером «современной реальности» является неблагоприятная эпидемиологическая обстановка, вызванная быстрым распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, которая привела к замедлению, а в некоторых случаях и приостановке некоторых государственно-политических процессов в стране. Безусловно, вышеуказанные события не могли не отразиться на проведении выборов и референдума в Российской Федерации, ее субъектов, соответственно захватив ступень местного уровня. Переходя к непосредственной теме статьи, необходимо коснуться сути понятия местного референдума, как института непосредственной демократии.

Понятие референдум в России трактуется таким образом - это всенародное голосование граждан, в «чьих руках» находится право на участие в референдуме, по государственно значимым вопросам [2]. Местный референдум решает вопросы лишь

местного значения, однако необходимо заметить, каждое муниципальное образование является «условным пазлом» для составления общей картины состояния государства [4]. Другими словами, местный референдум – это составная часть механизма, который должен проводиться на основе принципов: законности, добровольности, гласности и анонимности (тайна голосования).

Ключевое направление местного самоуправления заключается в претворении жизненно важных вопросов на ее территории органами муниципалитета и населяющими ее жителями. Еще в XIX – XX вв. данное представление, твердо сложилось в теории муниципального права и нашло законодательное подтверждение, чьи нормы выступили гарантом для граждан, давая возможность непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления.

Такое правомочие граждан на реализацию местного самоуправления и формирование устройства органов муниципальной власти нашло свое отражение в главном документе страны – Конституции Российской Федерации, что характеризует живущее в ней общество цивилизованным, а страну – с современным государственным строем [1].

Конституция провозглашает многонациональный народ страны – «суверенитетом» и единственным источником власти, осуществляемой через органы государственной власти, через органы местного самоуправления и непосредственно. Определяющая роль народа в вопросе принадлежит референдуму и свободным выборам.

Референдум в Российской Федерации имеет не только Конституционное закрепление, но он находит свое отражение в ряде других нормативных источников, с обязательным включением устава муниципального образования [2, 3, 4]. Нормы вышеуказанных нормативных актов позволяют раскрыть процессуально-сложный порядок проведения местного референдума в современном демократическом государстве, одновременно позволяя раскрыть одну из форм непосредственной демократии [1].

Равноправное осуществление местного самоуправления гражданами отражено в главном законе страны с учетом ее позиций, причисленных в ст. 19. В обеспечении реализации этого

права способствуют федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации [1].

Голосование населения, по наиболее важным вопросам локального (местного) значения – это и есть референдум, как наивысшее выражение волеизъявления человека, закрепленное за каждым жителем государства.

Голосование основано на принципе добровольности, а участие в референдуме при тайном голосовании происходит на равных правах без вмешательства со стороны властей различного уровня. Голосование в рамках референдума возможно не только по «вердикту» представительного органа местного самоуправления, но и при наличии запроса, поступившего от населения муниципального образования, в случаях необходимости принятия или отклонения какого-либо проекта нормативного акта.

Реализовать в полной мере «референдумное право» граждане смогут лишь тогда, когда они докажут принадлежность к территории данного муниципального образования.

Еще в 1980-х-90-х годах институт местного референдума получил широкое распространение и помогал решать различные вопросы муниципального значения, а в 1995–1996 гг. этот институт начал активно применяться при утверждении уставов в муниципальных образованиях [6].

Что касается порядка проведения, то местный референдум проводится в пределах границ муниципального образования. Несмотря на «территориальную ограниченность», в пределах которых проводится референдум, он имеет весьма сложную внутреннюю структуру и порядок назначения. Поэтому можно условно выделить этапы ее проведения, в которую входят следующие действия: 1) выдвигается инициатива проведения референдума; 2) создается муниципальная комиссия референдума; 3) агитационный период; 4) непосредственное проведение референдума; 5) подсчет голосов референдума; 6) публикация результатов проведенного референдума.

Раскрывая первый этап, необходимо обозначить, что «вердикт» о назначении местного референдума – это прерогатива представительного органа муниципального образования, как

результат гражданского побуждения; на основании активного волеизъявления избирательных объединений, иными общественными объединениями, чьи уставы не содержат норм, запрещающих подобную инициативу. С момента создания инициативной группы по вопросам проведения референдума в течении одного календарного года она должна пройти успешную регистрацию. Не стоит забывать о том, что и главе местной администрации вместе с представительным органом местного самоуправления принадлежит аналогичное инициативное право.

Следует подчеркнуть, что на местный референдум могут выноситься далеко не все вопросы. Если внимательно посмотреть на содержание норм федерального закона № 67, то заметим, что круг «референдумных» вопросов местного значения ограничен правовыми рамками [4]. Плюсовым составляющим этой позиции является то, что могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум согласно таким источникам как: конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, устав муниципального образования. По общему правилу это вопросы наиболее важного характера для обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, которые не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод.

Следующий шаг на пути к проведению референдума является создание муниципальной комиссий референдума. Избирательные комиссии муниципальных образований входят в систему комиссий референдума. Ей отводится главная роль в подготовке и проведению местного референдума, обеспечению защиты прав участников в референдуме. В систему комиссий референдума, которые отвечают за подготовку и проведение референдума, входят избирательные комиссии муниципальных образований. Ярким примером гарантии независимости «местных органов власти» со стороны органов государственной власти является предоставление гражданам беспрепятственно на избирательном участке реализовать свое избирательное право. Свои полномочия избирательная комиссия осуществляет в течении пяти лет. Если период окончания срока его полномочий

выпадет на момент назначения местного референдума, то срок полномочий должен продлеваться до окончания этой компании.

Прерогатива проведения агитационных мероприятий принадлежит гражданам страны и общественным объединениям с строгим соблюдением формально определенных законном методов ее проведения. Осуществляемые действия приобретают статус «предвыборной агитации» если они совершаются в побудительных целях мотивировать избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Следует отметить значение средств массовой информации в проведении агитации, если она не противоречит действующему законодательству. Агитационная деятельность может транслироваться на различных телеканалах, в просторах Интернета, печатных изданиях, а так же путем проведения агитационно-публичных мероприятий. Двадцати восьмидневный срок дается на агитационную тишину до непосредственного дня голосования. Устанавливается табу на проведение агитации в день и в предшествующий ему день местного референдума. Вопросы коммерческой рекламы в корне исключаются из материалов агитации. Необходимо с осторожностью подходить к вопросу о проведении предвыборной агитации, так как есть определенные ограничения, относимые к лицам, которые к моменту голосования не достигли совершеннолетия.

Значимость и необходимость агитационных мероприятий заключается в демонстрации всей серьезности проводимого местного референдума и вопросов, выносимых на него. Вердикт, принятый на нем, стопроцентно повлияет на процесс дальнейшего развития и жизнедеятельность отдельно взятого муниципального образования. В «день тишины» населению предоставляется шанс еще раз обдумать свой будущий выбор, негативные и положительные последствия своего выбора.

Нормативным актом субъекта РФ определяется ход местного референдума в том случае, если решение о назначении местного референдума исходит от представительного органа муниципального образования. После определения помещения(ий) для голосования, отвечающие требованиям достаточной освещенности и письменными принадлежностями, должны

предприниматься все необходимые меры для обеспечения тайны голосования. Необходимым определяющим фактором признания правильности проведения референдума является соблюдение временных рамок голосования, продолжительность которого составляет не менее десяти часов.

Решение, принятое на голосовании находит свое отражение в протоколе, составляемом участковой комиссией, его экземпляр должен направляться, в вышестоящую избирательную комиссию. Второй экземпляр представляется вниманию наблюдателям, иностранным наблюдателям, представителям средств массовой информации

Ключевой момент референдума – подсчет голосов. От внимательности комиссии, которая подсчитывает голоса, зависит правильность принятого решения на референдуме. Особое внимание уделяется проверке подлинности всех бюллетеней, соответствия их всем необходимым требованиям, для исключения фальсификации местного референдума. Голоса подсчитываются с применением видеофиксации, с последующим оглашением результатов каждого бюллетеня. Итоговое количество голосов должно найти свое протокольное отражение с дальнейшим оглашением результатов состоявшегося референдума. Изнаночная сторона референдума – это его «непризнание» по различным причинам. Риск признания решения, вынесенного на референдум «непринятым» тоже велик, в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании [2].

Муниципальный район, муниципальный и городской округа посредством СМИ публикуют (размещают) данные протоколов участковых комиссий об итогах голосования [7]. Сама процедура размещения реализуется муниципальной комиссией референдума в четко обозначенные законом сроки – но не позднее одного месяца со дня голосования.

Волеизъявление населения как результат референдума обязательно должно быть приведено в действие без стороннего одобрения со стороны органов местного самоуправления. В данной ситуации муниципальные органы призваны обеспечить принятое «референдумное решение» с учетом законодательного разделения полномочий между ними.

После анализа всех стадий проведения референдума в муниципальном образовании, назревает умозаключение о ее сложной и многогранной структуре. Население придает колоссальное значение вопросу (ам), выносимому на референдум, поэтому процедура его проведения достаточно проработана нормативно на муниципальном, «субъектном» и федеральном уровне.

Вернее была проработана до возникновения событий, о которых было упомянуто в начале статьи. Поэтому немаловажно остановиться на некоторых изменениях, внесенных в ФЗ № 67 с 2020 года [4]. В закон добавили статью 101, которая урегулировала вопрос волеизъявления народа в условиях ввода режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Это изменение приводит к вынесению постановления Центральной избирательной комиссией Российской Федерации об отложении голосования на выборах и проведению референдумов на территории ряда субъектов Российской Федерации в связи со сложной эпидемиологической ситуацией в стране. Хочу обратить внимание на то, что подобного рода решение является первым в истории «современной России».

Так же законодательной новеллой является ввод такого понятия, как «дистанционное электронное голосование». Оно дает народу возможность голосования не на бумажном бюллетене, с помощью использования специального программного обеспечения.

Думаю результативность такого подхода, как один из вариантов решения возникшей проблемы будет на достаточно высоком уровне с учетом прогрессивного развития различных информационных технологий, но для ее реализации потребуется проведение значительной подготовительной работы, как со стороны избирательных комиссий, так и отдельных государственных органов в области цифрового развития, связи и массовых коммуникаций.

Хочется обозначить, что такие попытки были предприняты при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации для граждан, зарегистрированных по месту жительства на территории Нижегородской области и в Москве.

По моему мнению, как пробный вариант «дистанционного электронного голосования» во время проведения референдума (выборов) необходимо провести и в рамках конкретной муниципальной единицы, а возможно и нескольких муниципальных образований, для того, что бы четко понимать эффективность и продуктивность подобного рода голосования и масштабирования этого проекта в формате всей страны.

Подводя итог, необходимо отметить, что местный референдум – это одна из дверей, ведущих в пространство непосредственной демократии в Российской Федерации. Поэтому она находит свое нормативное закрепление как в высшем законе страны – Конституции Российской Федерации, так и в различных федеральных законах и актах муниципального уровня. Российское законодательство не сторонник сурового нормативного регулирования процесса проведения местного референдума, она всего лишь закрепляет начальные ключевые моменты, тем самым дает правовую свободу законодательного пространства субъектам федерации и муниципальных образованиям в вопросе регулирования процедуры проведения референдума на закрепленной территории.

Рассматривать местный референдум как «ничего особенного» неприемлемо, ведь граждане, проживающие в муниципалитете выносят «на сцену» вопросы, решение которых прямо отразятся на их жизнедеятельность, быт и уклад в конкретном муниципальном образовании. Ведь вопрос, который остается открытым, или, другими словами, приобретает статус «нерешенный» может в дальнейшем послужить причиной развития социального конфликта. Проведение местного референдума дает возможность активно осуществлять политическую деятельность населению даже в незначительных селах и поселках.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г., 14 марта 2020 г.) // СПС КонсультантПлюс.

2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021) // СПС КонсультантПлюс.

4. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс.

5. Кокотова А.Н. Муниципальное право России: учеб. для вузов. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2020. – 495 с.

6. Чаннов С.Е., Муниципальное право: учеб. и практикум для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2021. – 333 с.

7. URL: <https://www.vedomosti.ru/>

Шевырёв Дмитрий Николаевич,
старший преподаватель
кафедры административного права и
административно-служебной деятельности
органов внутренних дел
Дальневосточного юридического института МВД России

Цекунов Сергей Олегович,
доцент кафедры физической подготовки
Дальневосточного юридического института МВД России

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИСВОЕНИЯ СПОРТИВНЫХ РАЗРЯДОВ И СПОРТИВНЫХ ЗВАНИЙ

В статье рассматриваются отличительные признаки и особенности присвоения спортивных разрядов и званий в Российской Федерации. Исследование теоретических и прикладных аспектов государственных наградных систем, позволяют сделать вывод о публично-правовой природе

рассматриваемых отношений. Авторы обращают внимание на практику присвоения спортивных разрядов и званий от юридических лиц, не имеющих отношения к органам публичной власти. Для устранения возможных негативных последствий указанных явлений предлагается в новом КоАП РФ предусмотреть административную ответственность за незаконное использование словосочетаний, предусмотренных ЕВСК в выдаваемых документах.

Ключевые слова: спортивные звания, спортивные разряды, органы публичной власти, административная ответственность.

PUBLIC LAW FEATURES OF THE ASSIGNMENT OF SPORTS CATEGORIES AND SPORTS TITLES

The article discusses the distinctive features and features of the assignment of sports categories and titles in the Russian Federation. The study of theoretical and applied state reward systems allows us to draw a conclusion about the public-law nature of the relations under consideration. The authors draw attention to the practice of assigning sports categories and titles from legal entities that are not related to public authorities. To resolve the proposed situations in the new regime of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, establish administrative responsibility for the illegal use of phrases provided for by the ESCC in the issued documents.

Key words: sports titles, sports categories, public authorities, administrative responsibility.

Специфика средств поощрения, формируемая в обществе, позволяет наиболее полно представлять социальные процессы, происходящие в нем на определенном этапе развития. В политико-правовых исследованиях такие средства как правило рассматриваются в рамках наградной системы государства [1]. Наградная система государства, по сути является подсистемой управления, которая выполняет мотивационно-стимулирующую, ценностно-ориентирующую и другие функции.

Отдельным компонентом такой системы является присвоение спортивных разрядов и званий. В сущности, эта деятельность составляет тривиальную эксплуатацию древних механизмов внутривидовой конкуренции для отбора наиболее квалифицированных индивидов.

Не имеет особого значения, чем именно увлечены социальные группы. В деятельности по признанию какого-либо общественного увлечения одним из видов спорта, Минспорт России [5] запрашивает ряд важных сведений, например: о количестве занимающихся видом соревновательной деятельности; о лицах, обеспечивающих их тренировочный процесс; о перспективах включения вида соревновательной деятельности, подлежащего признанию видом спорта, в систему подготовки военнослужащих и лиц, проходящих специальную службу; об этнических группах населения, в которых исторически сложился и развивается вид соревновательной деятельности; о методике обучения виду соревновательной деятельности (видеоматериалы хода соревнований) и др.

В этих рамках действует и Единая всероссийская спортивная классификация (далее – ЕВСК) целью которой является создание условий для повышения уровня спортивного мастерства спортсменов, привлечение граждан Российской Федерации к занятиям спортом, совершенствование системы подготовки спортсменов для участия в официальных физкультурных мероприятиях и спортивных соревнованиях [6].

Таким образом, регулятор в лице государственного органа консолидирует в руках государства информационный блок, который с точки зрения управленческой деятельности может быть использован в любых целях (в том числе и правоохранительных). Достижения определенных результатов участников соревнований фиксируются в персонифицированных списках, а элемент награждения самых лучших в данном случае носит не только знаково-символическое значение, но и подтверждает степень культивируемых навыков – которые государством позиционируются как общественно полезные.

Следует отметить и масштабную деятельность органов публичной власти при формировании среды для развития физической культуры и спорта, (которые в ряде случаев

корреспондируют с охраной здоровья граждан) строительство спортивных объектов, федеральные государственные программы, программы субъектов Российской Федерации, государственно-частное партнерство и др. Совокупность перечисленных особенностей указывает на то, что данные социальные, правовые и экономические процессы имеют публично-правовые очертания.

В типологии наградных систем (по субъектам) принято разделять наградные системы на единоличные и общественные. Исторически сложилось, что единоличными субъектами всегда выступали лица, консолидирующие в своих руках всю полноту власти (царь, император), под общественными же понимались социальные группы, в которых обращение с средствами награждения декларировалось как коллективное решение (например, постановление Верховного Совета СССР) [2].

Такой подход можно считать условным, так как государственное устройство изменилось, современная иерархия в большинстве случаев вертикально интегрирована и средство (форма) награды во многом определяет единоличная она или общественная.

С точки зрения общей теории права и административного права, большое значение имеет юридический факт присвоения какой-либо награды и соответственно официальный документ о ее присвоении, ведь в публично-правовом поле, за подделку, изготовление или оборот поддельных документов, государственных наград и др., установлена юридическая ответственность [3].

Если руководствоваться таким подходом, то применительно к спортивным разрядам и званиям, наградным ресурсом – т. е. совокупностью материальных и финансовых средств, обеспечивающих производство наград, правом на производство наградного ритуала и полномочиями по определению социального статуса награждаемых обладает федеральный орган государственной власти в лице Минспорта России.

Существующая практика показывает, что имеется множество организаций, присваивающих «спортивные разряды и звания» под наименованиями «кандидат в мастера спорта», «мастер спорта» от имени юридических лиц, не относящихся к государственным органам, что в целом воспринимается непосвященными окружающими как равнозначные достижения.

В данном случае, суть наградной системы искажается, а ее элементы девальвируются, что характерно либо для кризисных, либо для переходных периодов формирования общественных отношений.

Можно предположить, что феномен дублирующий государственные алгоритмы системы награждения в сфере физической культуры и спорта возник спонтанно, самоорганизовался. Это указывает на необходимость скорректировать и урегулировать ту область общественных отношений, где подобное явление может стать реальной проблемой, с тем учетом, что никаких признаков масштабного реформирования существующего порядка присвоения спортивных разрядов и званий не наблюдается.

В этой связи, необходимо рассмотреть вопрос о запрете присвоения спортивных разрядов и званий от имени субъектов, не имеющих отношения к органам публичной власти Российской Федерации, а также определить административную ответственность таких лиц за незаконное присвоение спортивных разрядов и званий.

С этой целью в проекте нового КоАП РФ следует предусмотреть административную ответственность за использование наименований и словосочетаний, предусмотренных ЕВСК в выдаваемых документах. Сформулировать норму об административной ответственности за указанные деяния предлагается по аналогии с материальной нормой ст. 17.8.1 КоАП РФ [4] которой установлена ответственность за незаконное использование юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в своем наименовании слов «судебный пристав» или «пристав» и образованных на их основе словосочетаний.

Литература

1. Демин А.Л. Наградная система государства как компонент политической культуры (социально-философский анализ): дисс. ... канд. филос. наук М. 2003. 152 с.

2. Деднев А.В. Наградная система России как социальный феномен (социально-философский анализ): дисс. ... канд. филос. наук М. 2009. 287 с.

3. Летников П.Ю. Уголовная ответственность за подделку, изготовление или сбыт поддельных документов государственных наград, штампов, печатей, бланков: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2009. 24 с.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

5. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 607 «О Министерстве спорта Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве спорта Российской Федерации») // Рос. газ. 2012. 26 июня.

6. Приказ Минспорта России от 20.02.2017 г. № 108 «Об утверждении положения о Единой всероссийской спортивной классификации» // Рос. газ. 2017. 23 марта.

Научное издание

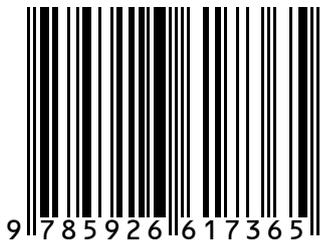
**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Материалы
Международной научно-практической конференции

(28 октября 2021 г.)

В авторской редакции
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1736-5



Подписано в печать 20.12.2021.
Авт. л. 10,8. Заказ 188.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.