

International journal
ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCESS

No 2

IJAPALP

2018



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА

Editorial Board

Y.E. Avrutin,
doctor of Law,
professor, honored lawyer of the Russian
Federation honored worker of science

S.N. Baburin, doctor of law, professor

V.V. Bachila,
candidate of law, assistant professor

A.A. Bakradze, doctor of law, professor

S.N. Bratanovsky,
doctor of law, professor

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor, honored lawyer of the
Republic of Belarus

A.M. Voronov,
doctor of law, professor

A.Y. Grishko, doctor of law, professor

G.S. Gurbanov, doctor of law, professor

M.D. Davitadze, doctor of law, professor

S.V. Dubrovin,
doctor of law, professor, honored worker of higher
school of Russia

A.S. Dugenets,
doctor of law, professor, honored lawyer of the
Russian Federation

A.B. Zelencov,
doctor of law, professor

A.V. Zubach,
candidate of law, professor

S.M. Ziryanov,
doctor of law, professor

N.G. Ivanov,
doctor of law, professor, honored lawyer of the
Russian Federation

A.A. Kalgina
candidate of law, assistant professor

I.B. Kardashova,
doctor of law, professor

R. Kvaratskhelia,
doctor of law

N.A. Kolokolov,
doctor of law, professor

P.I. Kononov,
doctor of law, professor, member of RAUN

A.M. Kononov,
doctor of law, professor

M.V. Kostennikov,
doctor of law, professor

G.B. Mirzoev,
doctor of law, professor, honored lawyer of the
Russian Federation

F.G. Mishko,
doctor of law, assistant professor

A.M. Osaveluk,
doctor of law, professor

I.M. Rassolov,
doctor of juridical sciences

G.A. Prokopovich,
doctor of law

B.V. Rossinskiy,
doctor of law, professor, honored lawyer of the
Russian Federation

N.V. Rumyancev,
doctor of law

Z.B. Soktoev, doctor of law, professor

A.I. Stakhov,
doctor of law, professor

L.N. Tepman,
doctor of economic sciences, professor

N.M. Chepurnova,
doctor of law, professor,
honored lawyer of the Russian Federation

R. Chenghis,
president of Law enforcement University, professor

A.P. Shergin,
doctor of law, professor, honored worker of science
of Russia

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor of economic sciences,
professor

Редакционная коллегия

Ю.Е. Аврутин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный
деятель науки РФ

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук, профессор

В.В. Бачила,
кандидат юридических наук, доцент

А.А. Бакрадзе,
доктор юридических наук, профессор

С.Н. Братановский,
доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального
образования РФ

Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист Республики
Беларусь

А.М. Воронов,
доктор юридических наук, профессор

А.Я. Гришко,
доктор юридических наук, профессор

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук, профессор

М.Д. Давитадзе,
доктор юридических наук, профессор

С.В. Дубровин,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ

А.С. Дугенец,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

А.Б. Зеленцов,
доктор юридических наук, профессор

А.В. Зубач,
кандидат юридических наук, профессор

С.М. Зырянов,
доктор юридических наук, профессор

Н.Г. Иванов,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

А.А. Кальгина,
кандидат юридических наук, доцент

И.Б. Кардашова,
доктор юридических наук, профессор

Р. Кварацелия,
доктор юридических наук

Н.А. Колоколов,
доктор юридических наук, профессор

П.И. Кононов,
доктор юридических наук, профессор, член РАЮН

А.М. Кононов,
доктор юридических наук, профессор,

М.В. Костенников,
доктор юридических наук, профессор

Г.Б. Мирзоев,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

Ф.Г. Мышко,
доктор юридических наук, доцент

А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук, профессор

Г.А. Прокопович,
доктор юридических наук

И.М. Рассолов,
доктор юридических наук

Б.В. Россинский,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

Н.В. Румянцев,
доктор юридических наук,

З.Б. Соктоев,
доктор юридических наук, профессор

А.И. Стахов,
доктор юридических наук, профессор

Л.Н. Тепман,
доктор экономических наук, профессор

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

Р. Чингиз,
президент Университета правоохранительных
органов Монголии, профессор

А.П. Шергин,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Н.Д. Эришвили,
кандидат исторических наук, кандидат юридических
наук, доктор, экономических наук, профессор

Editor in Chief

I.M. Rassolov,
doctor of laws

Chief editor of Joint editorial

N.D. Eriashvili
candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor of
economics, professor, laureate of
the Russian Federation
Government prize in Science and
Technology.

E-mail: professor60@mail.ru

CEO of publishing house
«UNITY-DANA»

V.N. Zakaidze
E-mail: unity@unity-dana.ru
Tel.: +7(499)195-90-36

Representations:

in Russia:
1 Irina Levchenko,
Moscow, 123298
Tel./fax: +7(499)740-60-14/15
E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:
44 A. Kazbegi Avenue, Tbilisi,
0186, Publishing house Righteous
Georgia

Chief editor
S. Baramidze

Special correspondent

A. Kideiseli
Tel./Fax: +995322421207/08
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

Reporter:
M.Ya. Nodia
Registration certificate
404499538

in USA:
3565 Edencroft Road, Huntingdon
Valley, Pennsylvania **D.Skhirtladze,**
MD, MPH
+12157605939
E-mail:
dr.david.skhirtladze@gmail.com

in Israel:
3, Tze'Elim, Yokneam
L.N. Tepman
doctor of economical sciences,
professor
E-mail: tepmn32@list.ru

Distributed by subscription
Index 80682 in catalog
of Agency «Rospechat»

Editorial staff and external reviewers are
not responsible for the quality, accuracy
and correctness of citing of works by
their authors. Responsibility for the
quality, accuracy and correctness of
citing of works solely lies with the

www.unity-dana.ru
www.niion.org

CONTENTS 2/2018

E.O. BONDAR, N.A. PETRAKOV Labor Migration in Russia and Switzerland: Legal Comparative Analysis	5
G.N. VASILENKO, I.A. VINOGRADOV. On the Prospects of Protection Orders in the System of Administrative Penalties	9
A.A. IVANOV, N.D. ERIASHVILI. Protection of Public Order and Provision of Public Safety on the Moscow Metro	13
V.I. KOVSHEVATSKIY, S.P. STASHENKO. Legal Regulation of Application by Police Officers of Firearms	18
N.A. KOLOKOLOV. Elections: Jurisprudence of Settlement of Disputes of Regional Scale	22
L.S. KOMOVKINA, T.A. LAKHTINA. Restrictions and Prohibitions in the Structure of the Legal Status of the Employee of the Internal Affairs Body	30
D.N. SHURUKHNOVA, E.A.KRUCHOK Responsibility for beatings and violent actions against close people	34
N.V. MALAKHOVA. Theoretical Aspects of the Execution of Decisions on Cases of Administrative Violations	37
E.V. MARKINA, J.N. SOSNOVSKAYA. Features of Administrative and Legal Methods Implemented by Government Agencies Executive Power	41
O.M.POPOVICH. Actual Issues of Administrative Responsibility of Foreign Citizens (Persons Without Citizenship)	44
T.A. PRUDNIKOVA. Organization of Interaction in the Field of External Labour Migration of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation With Organizations and Institutions For the Implementation of Legislation on External Labour Migration	48
L.L. SAKULINA. Legal Prerequisites For the Introduction of a Competitive Method For the Formation of Personnel Reserves of Internal Affairs Bodies	52
I. Y. SIZOV. Some Aspects of Judicial Practice Related to the Dismissal of Officials of Bodies of Internal Affairs on the Grounds of the Commission of the Offense, Discrediting Honor Employee of the Police Department	55
E.E. BOLSHAKOVA, Y.V. KIVICH. The Current State OF Regulation of Release From Administrative Responsibility at Insignificance	60
S.V. KALININA. Administrative Legal Regime of Protection of the Right of Citizens For the Appeal to Government Bodies and Local Governments	64
Y.V. KIVICH. Occurrence (Penetration) Into Premises as Measure of Administrative and Legal Coercion and Her Realization by Law-Enforcement Bodies	69
A.A. OLIKHOVA, Y.V. KIVICH. Standard and Legal Regulation and Law-Making in the System of Functions of Executive Power in the Conditions of Her Reforming	73
E.A. SOLOMATINA, A.A. ZVEZDINA. On the Issue of an Integrated Approach to the Security Problem During the 2018 FIFA World Cup	76
L.S. KOMOVKINA, V.A. STEPANOV. Peculiarities of Administrative Coercive Measures Applied to Foreign Citizens and Stateless Persons	82
V.I. KOVSHEVATSKY, S.P. STASCHENKO. Some Aspects of Bringing to the Legal Responsibility of Civil Servants Non-Compliance With Administrative Prohibition	87
I.A. SUBBOTKINA. Comparative Analysis of the Effectiveness of the Application of Administrative Coercion Measures in Migration Relations	90
I.V. FADEEVA, G.X. KHADISOV. Administrative Liability For Violation of Law and Order in the Conduct of sporting Events	94
G.X.KHADISOV, B.T. ZHALSANOV. Some Problems of the Legal Regulation of Vehicle Inspection as Measures to Ensure the Production of Cases on Administrative Offenses	99
G.X. KHADISOV, O.V. KURBATOVA. Delivery and Administrative Detention: Dispute Issues of Legal Regulation	103

СОДЕРЖАНИЕ 2/2018

Главный редактор

И.М. Рассолов,
доктор юридических наук

**Главный редактор
Объединенной редакции**

Н.Д. Эриашвили, кандидат исторических наук, кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники
E-mail: professor60@mail.ru

Генеральный директор издательства «ЮНИТИ-ДАНА» **В.Н. Закаидзе**
E-mail: unity@unity-dana.ru

Представительства:

в России: 123298 Москва, ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: +7(499)740-60-14/15
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии: 0177 Тбилиси, пр. Александра Казбеги, д. 44, издательство «Справедливая Грузия»

Редактор

С. Барамидзе

Специальный корреспондент

А. Клдвисели

Корреспондент:

М.Я. Нодия

Тел./факс: +995322421207/08
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru
Свидетельство о регистрации
404499538

в США: штат Пенсильвания, г. Хантингдон Вэли, ул. Эденкрофт Роуд 3565 **Д. Схиртладзе,** доктор медицины
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле: Иокнеам, ул. Цеелим, д. 8

Л.Н. Тепман, доктор экономических наук, профессор

E-mail: tepmn32@list.ru

+

Редакция и внешние рецензенты не несут ответственности за качество, правильность и корректность цитирования произведений авторами статей. Ответственность за качество, правильность и корректность цитирования произведений несут исключительно авторы опубликованных материалов

www.unity-dana.ru
www.niion.org

Е.О. БОНДАРЬ, Н.А. ПЕТРАКОВ. Трудовая миграция в России и Швейцарии: сравнительно правовой анализ	5
Г.Н. ВАСИЛЕНКО, И.А. ВИНОГРАДОВ. О перспективах охранного ордера в системе административных наказаний	9
А.А. ИВАНОВ, Н.Д. ЭРИАШВИЛИ. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на Московском метрополитене	13
В.И. КОВШЕВАЦКИЙ, С.П. СТАЩЕНКО. Юридическая регламентация применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия	18
Н.А. КОЛОКОЛОВ. Выборы: судебная практика разрешения споров регионального масштаба	22
Л.С. КОМОВКИНА, Т.А. ЛАХТИНА. Ограничения и запреты в структуре правового статуса сотрудника органа внутренних дел	30
Д.Н.ШУРУХНОВА, Е.А. КРУЧОК. Ответственность за побой и насильственные действия в отношении близких лиц	34
Н.В. МАЛАХОВА. Теоретические аспекты исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях	37
Э.В. МАРКИНА, Ю.Н. СОСНОВСКАЯ. Особенности административно-правовых методов реализуемых государственными органами исполнительной власти	41
О.М. ПОПОВИЧ. Актуальные вопросы административной ответственности иностранных граждан (лиц без гражданства)	44
Т.А. ПРУДНИКОВА. Организация взаимодействия в сфере внешней трудовой миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации с организациями и учреждениями по реализации законодательства по вопросам внешней трудовой миграции	48
Л.Л. САКУЛИНА. Правовые предпосылки внедрения конкурсного способа формирования кадровых резервов органов внутренних дел	52
И.Ю. СИЗОВ. Отдельные аспекты судебной практики, связанной с увольнением должностных лиц из органов внутренних дел по основаниям совершения проступка, порочащего честь сотрудника ОВД	55
Е.Е. БОЛЬШАКОВА, Ю.В. КИВИЧ. Современное состояние регулирования освобождения от административной ответственности при малозначительности	60
С.В. КАЛИНИНА. Административно-правовой режим защиты права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления	64
Ю.В. КИВИЧ. Вхождение (проникновение) в жилые помещения как мера административно-правового принуждения и ее реализация органами внутренних дел	69
А.А. ОЛИХОВА, Ю.В. КИВИЧ. Нормативно-правовое регулирование и правотворчество в системе функций исполнительной власти в условиях ее реформирования	73
Е.А. СОЛОМАТИНА, А.А. ЗВЕЗДИНА. К вопросу об интегрированном подходе к проблеме безопасности при проведении Чемпионата мира по футболу 2018 г.	76
Л.С. КОМОВКИНА, В.А. СТЕПАНОВ. Особенности мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства	82
В.И. КОВШЕВАЦКИЙ, С.П. СТАЩЕНКО. Некоторые аспекты привлечения к юридической ответственности государственных служащих за несоблюдение административного запрета	87
И.А. СУББОТКИНА. «Сравнительный анализ эффективности применения мер административного принуждения в миграционные отношения»	90
И.В. ФАДЕЕВА, Г.Х. ХАДИСОВ. Административная ответственность за нарушение правопорядка при проведении спортивных мероприятий	94
Х.Г. ХАДИСОВ, Б.Ц. ЖАЛСАНОВ. Некоторые проблемы правового регулирования досмотра транспортного средства как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	99
Г.Х. ХАДИСОВ, О.В. КУРБАТОВА. Доставка и административное задержание: спорные вопросы правового регулирования	103

УДК 342.951

ББК 67.401

@ Е.О. Бондарь, Н.А. Петраков. 2018

Labor migration in Russia and Switzerland: legal comparative analysis

Трудовая миграция в России и Швейцарии: сравнительно правовой анализ

ELENA OLEGOVNA BONDAR,

associate professor of the Department of Administrative Law of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V. Ya. Kikot, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
E-mail: office@unity-dana.ru

NIKITA ANDREEVICH PETRAKOV,

commander of the 209 group of the International Law Faculty of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V. Ya. Kikot
E-mail: office@unity-dana.ru

ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА БОНДАРЬ,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: office@unity-dana.ru

НИКИТА АНДРЕЕВИЧ ПЕТРАКОВ,

командир отделения 209 учебного взвода международно-правового факультета Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: office@unity-dana.ru

Для цитирования: Е.О. Бондарь, Н.А. Петраков, Трудовая миграция в России и Швейцарии: сравнительно правовой анализ. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/2. Стр.

Annotation. The article presents the author's assessment of the causes of migration to Russia and Switzerland, considers the peculiarities of legal regulation of labor migration in these countries. A comparative analysis of the regime of entry is conducted; residence and work of migrant workers, the requirements for workers from abroad are compared.

Key words: labor migration, employment of foreign citizens, work permit, labor legislation, Russia, Switzerland

Аннотация. В статье даётся авторская оценка причин миграции в Россию и Швейцарию, рассматриваются особенности правового регулирования трудовой миграции в данных странах. Проведен сравнительный анализ режима въезда, проживания и работы трудовых мигрантов, сопоставляются требования к работникам из-за рубежа.

Ключевые слова: трудовая миграция, трудоустройство иностранных граждан, разрешение на работу, трудовое законодательство, Россия, Швейцария

В современном мире причины миграции населения разнообразны. Из них можно выделить социальные, политические, культурные причины, однако трудовая миграция обуславливается в первую очередь экономическими предпосылками. Стремление изменить условия и качество жизни, повысить материальное благосостояние, найти работу в соответствии со специальностью, не востребованной на родине, — это лишь немногие причины толкающие людей на поиск заработка за рубежом.

В свою очередь отношение разных государств к трудовой миграции неодинаково. Одним странам привлечение относительно дешевой трудовой силы выгодно и полезно для развития экономики (например, Россия), другие же, основу

экономики которых составляет в основном высокотехнологичное наукоемкое производство, блокируют потоки трудовых мигрантов, трудоустривая лишь наиболее квалифицированных кандидатов (например, Швейцария). Следовательно, каждое государство по-своему решает вопрос трудовой миграции, подбирая наиболее подходящие правовые инструменты для регулирования процесса трудоустройства иностранцев. В рамках данной статьи хотелось бы рассмотреть правовую политику таких государств как Российская Федерация и Швейцария в отношении трудовых мигрантов.

Итак, в Российской Федерации вопросы проживания и трудоустройства иностранцев регулируются Трудовым кодексом РФ, Феде-

ральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 06.12.2017 № 1479 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2018 год». Анализируя данные документы, следует отметить, что процедура трудоустройства иностранца в первую очередь зависит от того, каким статусом он обладает.

1. Временно пребывающий на территории Российской Федерации.
 - a. Визовый режим.
 - b. Безвизовый режим.
2. Временно проживающий на территории Российской Федерации.
3. Постоянно проживающий на территории Российской Федерации.

В случае, если у иностранного гражданина имеется вид на жительство в Российской Федерации, а равно и разрешение на временное пребывание, то процесс трудоустройства не отличается от процесса трудоустройства российского гражданина. Работодатель обязан лишь уведомить о заключении трудового договора миграционные органы в течение трех дней. Кроме того, у Российской Федерации существует договор с Казахстаном, Беларусью, Арменией и Киргизией об экономическом сотрудничестве¹, в рамках которого представителям этих государств, прибывшим в Российскую Федерацию, не требуется получение дополнительных разрешений на работу, а их дипломы о высшем образовании признаются без дополнительных процедур проверки. Кроме того, такие работники не учитываются в квотах и долях, ограничивающих количество трудовых мигрантов, задействованных на рынке труда в Российской Федерации.

Если иностранный гражданин прибыл в Российскую Федерацию в визовом порядке, то для оформления трудового договора ему потребуется разрешение на работу, которое необходимо получать заново в случае смены места работы. Если трудовой мигрант прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, то для работы ему необходимо получить патент, который позво-

ляет ему работать на территории субъекта Российской Федерации на срок до двух лет.

Несколько привилегированное положение имеет категория высококвалифицированных специалистов. Под понятие «высококвалифицированный специалист» попадает любой иностранный гражданин, если условия привлечения его к трудовой деятельности соответствуют ст. 13.2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В основу признания высокой квалификации законодатель вложил два критерия: размер заработной платы и сфера деятельности. Высококвалифицированный специалист может получить разрешение на работу сроком до трех лет с правом неоднократного продления на такой же период в рамках срока действия трудового договора.

Процесс увольнения иностранных граждан и россиян схож. Однако увольнение трудового мигранта может быть осуществлено по ряду дополнительных оснований, предусмотренных ТК ст. 327.6 РФ. Такими основаниями являются.

1. Истечение сроков действия медицинского страховки, патента, разрешения на работу, вида на жительство, разрешения на временное проживание мигранта.
2. Превышено количество иностранных граждан в штате компании.
3. Истечение срока действия или отзыв у компании разрешения на трудоустройство иностранцев.

Работодатель несет ответственность за своевременное уведомление миграционных органов об увольнении иностранного гражданина.

Итак, видно, что в миграционном законодательстве Российской Федерации существуют определенные преференции для иностранных граждан, с государствами которых заключены международные договоры, а также для высококвалифицированных кадров. Однако стоит отметить, что количество стран, с которыми заключены подобного рода договоры, ничтожно мало. Для остальных случаев требуется получение разрешения на работу или патента, который действителен до двух лет, при условии соблюдения установленной квоты.

Рассматривая Швейцарию в качестве страны для трудовой миграции, следует отметить ее привлекательность в таких аспектах как

ВВП на душу населения, качество жизни, средний уровень заработной платы. Так, например, ВВП на душу населения в Швейцарии в 2016 г. составил \$80186 (2-е место) [2].

Правовую основу трудовой миграции в Швейцарии составляют следующие нормативно-правовые акты: «Соглашение между швейцарской Конфедерацией, с одной стороны, и Европейским сообществом, с другой стороны, и ее государствами-членами о свободном передвижении» [3], «Федеральный закон об иностранных гражданах (закон об иностранных гражданах) от 16 декабря 2005 года» [4], «Постановление об утверждении, пребывании и трудовой деятельности» [5].

Однако, поскольку в основном экономика государства ориентирована на наукоемкое производство и сферу услуг, то в первую очередь преимущество получают высококвалифицированные кадры. Следует также отметить отличия в правовом положении иностранных мигрантов из разных стран. Таким образом, в швейцарском законодательстве отграничиваются: мигранты из стран, входящих в Европейский Союз и Европейскую ассоциацию свободной торговли (Исландия, Норвегия, Лихтенштейн, Швейцария); мигранты из других стран.

Соответственно мигранты из ЕС и ЕАСТ имеют более привилегированное положение. Таким образом, гражданам государств этих объединений не требуется какая-либо регистрация на период трудоустройства до трех месяцев. Для работы на территории Швейцарии свыше этого срока требуется получение вида на жительство.

Некоторые ограничения предусмотрены швейцарским законодательством в отношении Хорватии. Граждане этой страны рассматриваются в случае конкурса за рабочее место после граждан Швейцарии и других стран ЕС и ЕАСТ. Также в отношении них существуют ограничения по заработной плате.

Интересным является наличие в Швейцарском миграционном законодательстве понятия «въезд для поиска работы». Граждане ЕС и ЕАСТ имеют право въехать на территорию Швейцарии и оставаться здесь с целью поиска работы на срок до трех месяцев, а по их заявлению, если поиск вакансии требует больше

времени, они могут оформить разрешение на временное проживание сроком три месяца.

Трудовых мигрантов в Швейцарию из стран, не входящих в ЕС и ЕАСТ, можно разделить на две категории: устраивающиеся самостоятельно, приглашенные на работу.

Иностранные граждане, устраивающиеся самостоятельно обязаны получить разрешение для работы на территории определенного кантона или на территории Федерации перед тем как приступить к какой-либо работе. Регистрация осуществляется после исследования компетентными органами уровня благосостояния гражданина, кроме того, существует квота на работу трудовых мигрантов не из ЕС и ЕАСТ.

Для найма приглашенных мигрантов, не относящихся к членам ЕС и ЕАСТ, работодатель обязан подать соответствующее заявление в миграционные органы кантона. Если оно будет одобрено, то его направляют Государственный Секретариат Миграции на рассмотрение. Перед началом работы необходимо получить регистрацию по месту жительства. Кроме того, существует ряд дополнительных требований для иностранных граждан, не являющихся членами ЕС и ЕАСТ.

1. Существует определенная квота.

2. Иностранцам такого типа могут отказать в приеме на работу, если на данную вакансию может быть нанят гражданин Швейцарии или гражданин ЕС и ЕАСТ при прочих равных условиях.

3. Необходимо высшее образование или наличие особых специальных навыков, а также опыт работы.

4. Принимается во внимание владение языком, возраст, способность приспосабливаться к новой обстановке.

Однако швейцарское законодательство накладывает обязанности и на работодателя, желающего принять иностранного работника (не гражданина государства ЕС или ЕАСТ). Art. 21 «Федерального закона об иностранных гражданах (закон об иностранных гражданах) от 16 декабря 2005 года фактически обязывает работодателя доказывать, что все меры по поиску подходящего кандидата на должность среди швейцарцев, затем граждан государств-членов ЕС и ЕАСТ были предприняты и оказались безуспешными.

Следовательно, власти Швейцарии мало заинтересованы в иностранных специалистах, особенно из государств, не состоящих в вышеупомянутых союзах. Из этого можно сделать следующие выводы: потребность в рабочей силе, а следовательно и безработица в Швейцарии минимальны; существенного недостатка высококвалифицированных кадров не возникает, все потребности в рабочей силе покрываются за счет собственных кадровых ресурсов, а также ресурсов дружественных государств.

Подводя итог, хочется отметить, что даже несмотря на всесторонние различия таких государств как Российская Федерация и Швейцария их многое объединяет в процедуре контроля за трудовой миграцией: это и схожие сроки пребывания, и приоритет высококвалифицированным кадрам, и преференции населению дружественных государств, касающиеся режима пребывания и процесса трудоустройства. Тем не менее, существуют и различия,

одним из ярких примеров которых является разный уровень доступа иностранцев к рынку труда.

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.) // URL: <http://base.garant.ru/70670880/503f3c23b7004efe5c733c9f7f12446d/> (дата обращения — 05.04.2018).

² The Central Intelligence Agency // URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sz.html> (дата обращения — 05.04.2018).

³ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit // URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994648/index.html> (дата обращения — 05.04.2018).

⁴ Federal Act on Foreign Nationals (Foreign Nationals Act, FNA) of 16 December 2005 (Status as of 1 January 2018) // URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20020232/201801010000/142.20.pdf> (дата обращения — 05.04.2018).

⁵ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (Stand am 1. Januar 2018) // URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20070993/index.html> (дата обращения — 05.04.2018).

УДК 342.951

ББК 67.401

@ Г.Н. Василенко, И.А. Виноградов. 2018

On the prospects of protection orders in the system of administrative penalties

О перспективах охранного ордера в системе административных наказаний

GLEB NIKOLAYEVICH VASILENKO,

Deputy head of the department of administrative law
Moscow university of the Ministry of the Interior of Russia
named after V. Ya. Kikotya, candidate of law, associate professor
E-mail: svara1945@gmail.com

ILYA ALEKSANDROVICH VINOGRADOV,

cadet of the Moscow university of the Ministry of the Interior
of Russia named after V. Ya. Kikotya
E-mail: office@unity-dana.ru

ГЛЕБ НИКОЛАЕВИЧ ВАСИЛЕНКО,

заместитель начальника кафедры административного пра-
ва Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: svara1945@gmail.com

ИЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВИЧ ВИНОГРАДОВ,

курсант Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: office@unity-dana.ru

Научная специальность: 12.00.14—административное право, административный процесс

On the prospects of protection orders in the system of administrative penalties

О перспективах охранного ордера в системе административных наказаний

Для цитирования: Г.Н. Василенко, И.А. Виноградов. О перспективах охранного ордера в системе административных наказаний. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/2. Стр.

Рецензенты: доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент Бондарь Е.О.;

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

Annotation. The article presents the author's view on the problem of combating administrative tort in the sphere of family or domestic violence. In the context of the issues under consideration, the authors draw attention to the possibility of a protective warrant as an effective tool of administrative responsibility.

Key words: prevention, violence, misdemeanour, administrative law, responsibility, sensitivity, protective warrant, family

Аннотация. В статье представлен авторский взгляд на проблему противодействия административной деликтности в сфере семейного или бытового насилия. В контексте рассматриваемой проблематики авторы обращают внимание на возможности охранного ордера, как эффективного инструмента административной ответственности.

Ключевые слова: предупреждение, насилие, правонарушение, административное право, ответственность, деликтность, охранный ордер, семья

В последние годы в отдельных источниках отечественного деликтного законодательства отмечается вектор на гуманизацию правовой регламентации охранительных механизмов. Это связано с общей мировой позицией, совершенствованием права, а также стремлением обходиться неисключительно карательными методами при назначении наказания. Не обошли данные изменения и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, что нашло

отражение, например, в декриминализации побоев и появлении статьи 6.1.1 КРФоАП [1].

Проблема семейного или бытового насилия традиционно является актуальной и не только Российской Федерации. Случаи домашнего насилия постоянно фигурируют в статистике Министерства внутренних дел РФ, в СМИ и иных источниках.

В настоящий момент при совершении противоправных действий в отношении членов

семьи лицо может нести ответственность по ст. 6.1.1 КРФоАП, санкция по которой подразумевает наказание в виде наложения административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей, либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от 60 до 120 часов [1]. Более серьезную ответственность лицо может понести лишь в случае повторного совершения данного правонарушения в течение календарного года. Обсуждение вопроса о декриминализации побоев вызвало активную дискуссию в профессиональной среде ученых и правоприменителей.

Не преследуя цели, выяснить целесообразна декриминализация или нет, позволим себе обратить внимание на вопрос о санкциях, которые предусмотрены за совершение административного правонарушения по ст. 6.1.1 КРФоАП. Санкция в виде штрафа, на наш взгляд, является совершенно не обоснованной и не эффективной мерой, так как данное наказание не воздействует непосредственно на правонарушителя, а очевидно распространяется, в конечном итоге, на бюджет всей семьи. В связи с этим теряется индивидуальность, персонифицированность и справедливость административного наказания. Вместе с тем, судебная практика позволяет говорить о том, что в большинстве своем, суды принимают решение именно в пользу назначения административного штрафа.

Учитывая существующее положение, представляется возможным по данным категориям дел заимствовать практику зарубежных стран, а именно ввести новый вид административного наказания – «охранный ордер».

Такой вид наказания успешно реализуется в большинстве стран Центральной и Западной Европы, США, а также в некоторых странах — бывших республиках СССР.

Охранный ордер представляет собой документ, исполненный в виде формализованного бланка, который выдается потерпевшей стороне судьей с обязательным оттиском печати и подписью судьи, который вынес данное решение. Ордер содержит прямой запрет на любой контакт лица, совершившего административное правонарушение с потерпевшей стороной.

Охранный ордер всецело определяет политику государств, которые используют его в своем законодательстве. Основополагающим

нормативно-правовым актом для государств, использующих данный вид наказания, является рекомендованный Организацией Объединенных Наций «модельный закон о насилии в семье», который был разработан специально для преодоления несовершенства уголовного и гражданского судопроизводства. Он предназначен для государств, выступающих за принятие гендерно-специфического и всеобъемлющего законодательства в области охраны семьи [3].

Для обеспечения соблюдения прав женщин также была принята Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием [2]. Конвенция внесла обширный список правил и терминов, которые используют все страны, применяющие охранный ордер. На наш взгляд, одним из важнейших достижений данной Конвенции является нормативное закрепление видов насилия, применимых в отношении женщин.

1. Ст. 33 Психологическое насилие.
2. Ст. 34 Преследование.
3. Ст. 35 Физическое насилие.
4. Ст. 36 Сексуальное насилие, включая изнасилование.
5. Ст. 37 Насильственный брак
6. Ст. 38 Калечащая операция на женских гениталиях.
7. Ст. 39 Насильственный аборт и насильственная стерилизация.
8. Ст. 40 Сексуальные домогательства.

Как можно увидеть из перечня данных статей виды насилия носят довольно обширный характер и примечательным является именно тот факт, что правоохранители попытались выделить как можно больше видов правонарушений в отношении женщин.

Важнейшим пунктом данной Конвенции в связи с современными миграционными процессами, происходящими в Центральной и Западной Европе, является внимание к религиозным и культурным аспектам. Ст. 37 запрещает и прямо указывает на уголовнопреследование в отношении лица, которое пытается организовать насильственный брак, а ст. 42 указывает на то, чтобы при разбирательстве факта насилия, подпадающего под сферу действия Конвенции, культура, обычаи, религия, традиции или честь не рассматривались как оправдание подобных актов. Это охватывает, в частности, утверждения о том, что жертва нарушила культурные, религиозные, социальные или традици-

онные нормы или обычаи соответствующего поведения.

Охранный ордер помимо Европы активно используется в США. Согласно данным Национального института правосудия США после применения охранного ордера количество повторных насильственных преступлений уменьшилось на 50%, более половины опрошенных отмечают его эффективность, также исследования показали, что применение охранного ордера приводит к сокращению издержек как индивидуальных, так и для общества в целом.

В целях наиболее полного исследования эффективности применения охранного ордера, необходимо также обратиться к профильному законодательству стран — республик бывшего СССР. После принятия законов о противодействии домашнему (бытовому) насилию в Казахстане и Молдавской Республике случаи внутрисемейного насилия сократились на треть. Опросы, проведенные в данных странах показали, что более 73% женщин отмечают улучшение общего отношения к ним и их правам со стороны мужчин как внутри семьи и семейно-бытовых отношений, так и со стороны незнакомых лиц противоположного пола. Обращая внимание на Казахстан, стоит отметить что более 70% населения данной страны исповедуют ислам, но ни религиозные нормы, ни обычаи не являются преградой для исполнения и реализации норм законодательства о применении охранного ордера.

Российская Федерация является многонациональным и светским государством, на территории которой проживают множество народов со своими обычаями и традициями, но обращая внимание на опыт Казахстана можно убедиться, что многонациональность и множество исповедуемых религий не является причиной для фактической недееспособности законодательства в вопросах нормативной регламентации правовых средств противодействия домашнему насилию.

В Российской Федерации данной проблематикой занимаются многие общественные деятели, а также ученые-правоведы.

Депутат Государственной Думы заместитель председателя Комитета по вопросам семьи, женщин и детей Оксана Викторовна Пушкина отмечает, что законодательная инициатива уже давно внесена на рассмотрение в Государственную Думу РФ и она будет всеми силами содействовать продвижению данной инициативы.

Из состава научного сообщества данной проблемой в большей мере занимаются криминологи, например, известный советский и российский ученый-криминолог Шестаков Дмитрий Анатольевич в своей работе «Семейная криминология» отмечает проблемы, связанные с обеспечением безопасности женщин, защиты их от домашнего насилия, он обращает внимание на опыт Европейских государств и отмечает перспективность создания соответствующих правовых институтов в Российской Федерации.

В пользу внедрения охранного ордера выступают представители различных общественных объединений, например, кандидат юридических наук, руководитель социального проекта «Насилию нет» Анна Ривина. В эфире канала ОТР Анна Ривина, в частности, заявила, что: «Охранный ордер — это тот механизм, который действительно очень многие страны используют, потому что он показывает эффективность и, главное, он защищает базовые права, такие как право на жизнь и право на безопасность. В российском контексте сейчас этого механизма нет, и у вас не совсем верно было сказано, потому что охранный ордер не является судебным предписанием. Есть уже следующий этап судебного предписания, когда учитываются все детали, понятно, если какая-то вина была и почему за нее нужно отвечать. Охранный ордер — это именно тот случай, когда вы кого-то боитесь и вы просите, чтобы государство вас защитило».

Охранный ордер предусматривает ограничение контакта не только вербального, но и любого другого, в том числе с использованием телефонной связи или сети интернет. Также ордер предписывает в обязательном порядке лицу покинуть место совместного проживания, независимо от формы собственности и права данного лица на жилое помещение. Срок, на который выдается ордер, определяется судом в зависимости от личности правонарушителя, а также от характера самого деяния. В любой момент действие ордера может быть продлено по ходатайству потерпевшей стороны на срок, установленный судом. Ответственность за несоблюдение ограничений, установленных охранным орденом, также должна ложиться на правонарушителя путем применения административного ареста.

Для реализации данной нормы необходимо решить ряд организационных и правовых во-

просов. В целях исполнения предписаний охранный ордер по обязательному покиданию жилого помещения возможно создание специальных психологических центров временного пребывания нарушителей. Такие центры, при условии отсутствия у лица иных мест проживания, могли бы обеспечивать его проживание, а также получение психологической помощи, направленной на предотвращение совершения им противоправных деяний в будущем. Психологическая помощь потерпевшим также может оказываться этими центрами. Кроме того, правонарушителей, в отношении которых действовал охранный ордер, целесообразно ставить на специальный учет в интересах дальнейшей профилактики и предотвращения административных правонарушений или преступлений.

Имеет смысл также организовать в системе органов внутренних дел специальные центры связи или выделить «горячие» линии, по которым пострадавшие от насилия лица могли бы звонить, чтобы сообщать о совершенном правонарушении, а также получать психологическую помощь. Также эти линии возможно использовать как службу экстренной помощи, если лицо, которому был выписан охранный ордер пытается контактировать с жертвой или совершить противоправные деяния вновь. При поступлении звонка на «горячую» линию на место направляется наряд полиции.

Для урегулирования вопроса о «мнимых жертвах» необходимо внести изменения в статью 28.7 КРФоАП, указав на необходимость обязательного административного расследования по делам о побоях с проведением необходимых экспертиз и иных процессуальных действий. Ответственность за заведомо ложное обвинение лица в нарушении охранный ордер следует приравнять к ответственности за заведомо ложный донос.

Предлагаемые изменения в системе административных наказаний необходимы, в первую очередь, из-за высокой латентности семейно-бытового насилия. Большинство подобных деяний, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, остаются неизвестными сотрудникам правоохранительных органов ввиду отсутствия заявления, а в большей мере из-за страха жертв перед правонарушителями. В России не

принято по таким поводам сразу обращаться в полицию, и введение профильной горячей линии и специальных центров временного пребывания может способствовать уменьшению количества повторных административных правонарушений и поспособствует повышению уровня правовой культуры и правосознания в обществе.

Введение в КРФоАП предлагаемых норм назревало уже давно и многие ученые и общественные деятели высказывались по данной проблематике [4]. Семья является важнейшим институтом общества, и «здоровый климат» в семейно-бытовых отношениях представляет собой публичную государственно-значимую задачу, решать которую возможно в рамках системы профилактики и предотвращения административных правонарушений и преступлений [5]. В настоящий момент вопрос насилия в семье стоит достаточно остро и внимание со стороны депутатов Государственной Думы РФ и общественности еще раз показывает необходимость нормативно-правовой разработки средств эффективной защиты личности от домашнего насилия и обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2018. № 7. Ст. 973.
2. Конвенция Совета Европы по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и насилия в семье / <http://zakoniro.ru/?p=21137>
3. *Штефан А.В.* Насилие в отношении несовершеннолетних в семье: уголовно-правовой и криминологический аспекты. Диссертация кандидата юридических наук: 12.00.08. Челябинск, 2011.
4. *Бондарь Е.О.* Перспективы развития административно-деликтного законодательства в сфере общественной нравственности / Сборник материалов V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко: Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Краснодар, 2016.
5. *Шурухнова Д.Н.* Административно-деликтное право в системе российского права/ Материалы конференции: Обеспечение прав и свобод человека в современном мире. В 4 частях. М., 2017. С. 78—81.

УДК 342.951

ББК 67.401

@ А.А. Иванов, Н.Д. Эриашвили. 2018

Protection of public order and provision of public safety on the Moscow metro

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на Московском метрополитене

ALEKSEY ALEKSEEVICH IVANOV,

Professor of the Department of the History of State and Law of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V. Ya. Kikot», doctor of jurisprudence, associate professor

E-mail: alex.iv25@yandex.ru

NODARI DARCHOEVIKH ERIASHVILI,

Professor of the Department of Civil Law and Civil Process named after V. Ya. Kikot», Doctor of Economics, Candidate of Sciences (Law), Candidate of Historical Sciences, Professor

E-mail: professor60@mail.ru

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ИВАНОВ,

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

E-mail: alex.iv25@yandex.ru

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

профессор кафедры гражданского права и гражданского процесса имени В.Я. Кикотя, доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор

E-mail: professor60@mail.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве
12.00.11 — Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности
12.00.14 — Административное право; административный процесс

Для цитирования: А.А. Иванов, Н.Д. Эриашвили. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на Московском метрополитене. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/2. Стр.

Annotation. Features of the functioning of such a major transport infrastructure as the Moscow subway are considered. The focus is on the specifics of the protection of its facilities, maintaining law and order and ensuring public safety on it. The crucial role of the organization of the police service on the Moscow metro is emphasized.

Key words: projects and construction of the Moscow metro, the organization of the militia protection of the underground, the direction of the police on the Moscow metro

Аннотация. Рассматриваются особенности функционирования такой важнейшей транспортной инфраструктуры как московский метрополитен. Основное внимание уделяется специфике охраны его объектов, поддержания правопорядка и обеспечению общественной безопасности на нем. Подчеркивается важнейшая роль организации службы полиции на московском метрополитене.

Ключевые слова: проекты и строительство московского метро, организация милицейской охраны метрополитена, направления деятельности полиции на Московском метрополитене

Первое в мире метро — Лондонское было открыто в январе 1863 года. Оно представляло собой линию внеуличной железной дороги для поездов с паровой тягой. Через пять лет наземная железная дорога на эстакадах появилась в Нью-Йорке. Со временем Нью-Йоркское метро превратилось в крупнейшее по количеству станций и протяженности маршрутов систему метрополитена в мире.

В России идея создания метро сформировалась к 1875 году, а первые проекты москов-

ского метро появились в 1902 году. В 1914 году приступили к строительству, но с началом Первой мировой войны все работы были свернуты почти сразу после их начала.

После лихолетья революции и гражданской войны в 1922 году советская власть вернулась к идее строительства метрополитена и первым городом должна¹, проект которого был подготовлен подотделом метро Московской железной дороги к 1930 году². В июне следующего года Пленум ЦК ВКП (б) выслушал доклад

первого секретаря Московского горкома партии Л.М. Кагановича и принял решение о строительстве Московского метрополитена силами специально созданной строительной организации «Метрострой».

Начавшееся в 1932 году сооружение российского метро продолжалось три года и закончилось под кураторством образованного в 1934 году при Моссовете Управления Московского метрополитена. «В строительстве приняли участие шахтеры Донбасса, бетонщики Днепростроя, Московские комсомольцы. Более 500 предприятий освоили производство новой техники, поставляли для метрополитена эскалаторы, вагоны, насосы, вентиляторы, рельсы, лес, цемент, мрамор, гранит, полудрагоценные и поделочные камни, стальные и медные изделия, светильники. Московское метро строила вся страна»³.

15 мая 1935 года была открыта первая линия — «Сокольники — Парк Культуры», в Москве. Ее протяженность составляла 11,2 км, она имела 13 станций.

Во время 3-летнего строительства линии метрополитена трестом «Метрострой» она охранялась Отдельным военизированным отрядом. Для охраны общественного порядка во время ее функционирования при Управлении милиции г. Москвы из числа лучших сотрудников городских отделений был создан специальный Отдельный дивизион милиции по охране метрополитена численностью в 205 человек⁴, личный состав которого в своей служебной деятельности должен был руководствоваться «Инструкцией милиционера по охране метро».

Различные объекты инфраструктуры метро (депо, электротяговые подстанции, трансформаторы и т.п.) охранялись специальным подразделением войск НКВД (400 человек). Для пожарной охраны организовали военизированную пожарную охрану — 160 человек.

Контрразведывательное обеспечение строительства и эксплуатации метро были возложены на организованный в аппарате ГУГБ НКВД СССР транспортный отдел по метрополитену. Выполняя свои функции, сотрудники этого управления трудились на строительстве наравне с обычными рабочими.

С окончанием строительства в соответствии с приказом наркома НКВД СССР «охрана революционного порядка на всех станциях метрополитена» была передана Московской городской рабоче-крестьянской милиции. При этом особо отмечалось: «На метрополитене с первого дня пуска, должен быть организован революционный порядок и энергичная, исключая какие-либо эксцессы борьба с уголовщиной и хулиганством»⁵.

Уже в первый день работы открытой ветки метрополитена по ней прокатилось 382 730 пассажиров, что стало первым испытанием для милиции метро, и которое она выдержала с честью⁶. Было пресечено несколько преступлений, в основном, карманных краж и случаев хулиганства в состоянии алкогольного опьянения.

Метро сразу стало любимым видом транспорта москвичей и гостей столицы⁷. И не только за удобность и красоту внешней и внутренней отделки, но и за четкость работы персонала, прежде всего всегда внимательных и вежливых сотрудников милиции, для которых была введена даже особая форма⁸.

С расширением сети метрополитена, строительством новых его веток, формировались отряды ведомственной милиции по охране отдельных линий метрополитена.

Особые функции метрополитен получил во время войны, когда многие его станции были переоборудованы под бомбоубежища, командные пункты некоторых наркоматов, госпитали, склады и т.п. При этом функционирование московского метро, кроме установленного времени работы, прекращалось только на время объявления воздушной тревоги. Более того, именно в военные годы приступили к началу строительства Кольцевой линии. А на фронте сражался с фашистами бронепоезд «Московский метрополитен», построенный на собранные работниками метрополитена деньги.

На многие должности мобилизованных в войска мужчин-милиционеров становились женщины. Например, столичная милиция только в декабре 1942 года пополнилась одной тысячей принятых на работу женщин, а в 1944 году на работу по охране метрополитена было зачислено более 300 женщин⁹.

В 1955 году на смену отрядам были организованы отделения милиции по охране станций.

Осложнение криминогенной обстановки в 1970-х годах и необходимость в связи с этим принятия усиленных мер по охране общественного порядка и обеспечения безопасности пассажиров обусловили создание Дивизиона милиции по сопровождению электропоездов (273 сотрудника)¹⁰, в 1987 году преобразованный в Отдельный батальон милиции по сопровождению электропоездов, а в 1995 году — в Полк милиции по сопровождению электропоездов при УВД по охране метрополитена (ПМСП, 591 человек).

В настоящее время МГУП «Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени метрополитен имени В.И. Ленина» ежедневно перевозит более 9 миллионов пассажиров. И на каждой станции находятся сотрудники полиции, патрулирующие свои маршруты либо осуществляющие скрытое наблюдение за общественным порядком на станциях и в поездах, готовые в случае необходимости прийти на помощь пассажирам.

В структуру УВД на ММ ГУ МВД России по г. Москве¹¹, под охраной которого находится 185 станций, 6 станций монорельсовой транспортной системы, 16 электродепо, 4 специальных объекта, входят службы охраны общественного порядка, уголовного розыска, тыла; отделы экономической безопасности и противодействия коррупции, дознания, по делам несовершеннолетних, по обеспечению массовых мероприятий. А также штаб, экспертно-криминалистический центр, 9 линейных отделов полиции, Полк полиции по сопровождению поездов, Центр кинологической службы. Всего почти 6 тысяч штатных сотрудников полиции.

Приоритетными направлениями деятельности сотрудников полиции на Московском метрополитене являются:

- (1) предупреждение и предотвращение актов терроризма и экстремизма;
- (2) укрепление антитеррористической устойчивости станций и объектов Московского метрополитена;
- (3) активизация работы по раскрытию и расследованию тяжких преступлений;

(4) пресечение фактов незаконного оборота наркотических средств, оружия и боеприпасов;

(5) пресечение фактов несанкционированной торговли, бродяжничества и попрошайничества на территории метрополитена¹².

Основная нагрузка при охране общественного порядка на объектах метрополитенов выпадает на подразделения патрульно-постовой службы:

- (1) патрулирование пассажирской зоны метрополитена (вестибюли станций, посадочные платформы, межстанционные и подуличные переходы, эскалаторы и маршевые лестницы);
- (2) сопровождение нарядами полиции подвижных составов электропоездов;
- (3) установление на станциях метрополитена постов и патрулей полиции;
- (4) организация нарядов патрульно-постовой службы полиции на объектах метрополитена и нарядов, задействованных на время проведения массовых мероприятий к прилегающей к станциям метрополитена территории при обеспечении правопорядка в период следования пассажиров к местам проведения массовых мероприятий (и обратно);
- (5) обеспечение пропускного режима на станциях в соответствии с отдельными инструкциями в период закрытия метрополитена и мн. др.¹³

Кроме того, к охране общественного порядка в метро и на подступах к нему регулярно привлекаются военнослужащие Центрального Оршанско-Хинганского Краснознаменного округа войск Национальной гвардии России, которые обеспечивают охрану общественного порядка в районах стадионов и вблизи ближайших станций метрополитена в дни проведения массовых зрелищных и спортивных мероприятий и сотрудники частного охранного предприятия «Щит-Гарант», сформированного в январе 2001 года специально для усиления мер безопасности на Московском метрополитене. Техническая охрана вентиляционных шахт осуществляется подразделениями вневедомственной охраны при ГУВД Москвы.

В общей сложности, ежедневно на службу в московском метро и объектах его инфраструктуры заступает более 1,5 тысяч сотрудников полиции и военнослужащих войск Национальной гвардии. Это позволяет успешно реализовывать задачи по охране общественного порядка и общественной безопасности на территории метрополитена, в том числе при проведении массовых мероприятий, а также по предупреждению, пресечению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, защите граждан от противоправных посягательств¹⁴.

В послевоенные годы «Великого строительства» страна не только восстанавливала разрушенные войной заводы, отстраивала миллионы квадратных метров жилья, но и сооружала метро в других советских городах. Так, в послевоенное время метрополитен появился в некоторых столицах союзных республик и городах-миллионниках: Ленинград — в 1955 году; Киев — 1960; Тбилиси — 1966; Баку — 1967; Харьков — 1975; Ташкент — 1977, Ереван — 1981; Минск — 1984; Горький — 1985; Новосибирск — 1986; Куйбышев — 1987; Свердловск — в 1991 году¹⁵.

Перспективными планами предусматривалось дальнейшее строительство метрополитена в ряде других городов СССР, но его распад перечеркнул далеко идущие планы. Метрополитен или линии для подземных трамваев планировалось построить в Риге, Уфе, Перми, Ростове-на-Дону, Саратове, Воронеже, Ульяновске, Владивостоке, Хабаровске, Одессе, Запорожье, Львове и Таллине¹⁶.

Из всех городов стран СНГ метрополитен появился в Днепрпетровске в декабре 1995 года. А в России летом 2005 года закончилось сооружение Казанского метрополитена.

Список литературы

1. Приказ НКВД СССР от 11 мая 1935 г. № 061 «Об организации милицейской охраны на метрополитене».
2. Постановление Совета Министров СССР № 975-318 от 30 ноября 1978 г. «О мерах по усилению общественного порядка на Московском и других метрополитенах».
3. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

4. Приказ МВД России «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» от 29 января 2008 г. № 80 (в ред. Приказов МВД России от 10 марта 2009 № 203, от 13 января 2010 № 8, от 11 марта 2012 № 160).

5. Амельчакова В.Н. Патрульно-постовая служба на Московском метрополитене, направленная на охрану общественного порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 10. С. 58-62.

6. Герман Р.Б., Герман Р.С. Подготовка кадров для российской милиции в годы Великой Отечественной войны (историко-правовой аспект) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2009. № 4. С. 12.

7. Головин Д.А. Московский метрополитен: 80 лет достижений // «METRO INFO International». 2015. № 1. С. 8-19.

8. Курьшев В.А. Хроника развития метрополитенов мира до 1935 года // «METRO INFO International». 2015. № 1. С. 8.

9. Лаврентьева М.С., Давыдов В.А. История создания и развития органов внутренних дел на Московском метрополитене // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 3. С. 128-130.

10. Лебедев В. Под землей трамвай идет... // Студенческий меридиан. 2008. № 2.

11. Матвеев О. «Иосиф Виссарионович недавно катался на метро...»: Пуск первой линии Московского метрополитена глазами НКВД // Родина. 2010. № 7. С. 135-136.

12. Мышляев А. Территория законности и безопасности // Петровка, 38. 2018. № 2.

13. Навстречу юбилеям! // «METRO INFO International». 2015. № 1. С. 7.

14. Тарасов А. На страже столичной подземки // Петровка, 38. 2017. № 45.

15. Целуйко А.В. К вопросу о генезисе инфраструктуры Московского метрополитена и правоохранительных органов, осуществляющих его охрану // Полицейская деятельность. 2011. № 4. С. 27-30.

16. Шевяков Т. Черная дыра. Перспективы региональных метрополитенов. Код доступа: <http://lenta.ru/articles/2015/03/30/metro/>

¹ Причем, эта идея была настолько популярной и захватывающей, что, как правило откликавшийся на все злободневные темы Владимир Маяковский в 1926 году написал «Частушки о метрополитене»: «Товарищи / Маяковский / на радость всем нам/написал частушки/о трамвае подземном / Что такое! Елки-палки!/По Москве — землечерпалки /Это улиц потроха/вырывает МКХ./ ... Под Москвой товарищ крот/до ушей разинул рот / Элек-

тричество гудет, / под землей трамвай идет / ... Буржуев замашки были -/покатать в автомобиле / Я полезу с Танею/в метрополитанию./

² В 1932 году институтом «Ленгоспроекттранс» профессором Е.А. Яковлевым был разработан проект ленинградского метрополитена, первыми линиями которого должны были стать «Витебская» и «Балтийская».

³ *Лаврентьева М.С., Давыдов В.А.* История создания и развития органов внутренних дел на Московском метрополитене // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 3. С. 129.

⁴ Приказ НКВД СССР от 11 мая 1935 г. № 061 «Об организации милицейской охраны на метрополитене».

⁵ Цит. по: *Матвеев О.* «Иосиф Виссарионович недавно катался на метро...»: Пуск первой линии Московского метрополитена глазами НКВД // Родина. 2010. № 7. С. 135.

⁶ «Очереди у вестибюлей не расходились до полуночи. Громкоговорители придавали еще больше веселья, передавая приветственные речи и музыку. У дверей метро молодые женщины продавали тоненькие книжки стихов, написанные строителями метрополитена. Гордость и энтузиазм московского населения объясняется чувством личного обладания, а окончание строительства их великолепного метрополитена является здоровым ребенком быстро развивающейся индустриализации страны» (из репортажа британской газеты «Ньюс Кроникл»). Цит. по: *Матвеев О.* Указ. раб. С. 136.

⁷ В ноябре 1967 года на станции «Спортивная» по инициативе ветеранов был открыт действующий и поныне Народный музей Московского метрополитена. См.: <http://mosmetro.ru/about/museum/>; *Лебедев В.* Под землей трамвай идет... // Студенческий меридиан. 2008. № 2.

⁸ Одна москвичка поражалась внешнему виду и вежливости обслуживающего персонала метрополитена: «Прямо непонятно, откуда они взяли таких людей. У всех отличная новенькая форма, лица культурные, все тщательно выбриты, все молоды, такие обходительные, похожи на иностранцев. Честное слово, я таких людей как будто не видела. Молодежь у нас озорная, а эти такие вежливые». Цит. по: *Матвеев О.* Указ. раб. С. 136.

⁹ См.: *Герман Р.Б., Герман Р.С.* Подготовка кадров для российской милиции в годы Великой Отечественной войны (историко-правовой аспект) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2009. № 4. С. 12.

¹⁰ См.: Постановление Совета Министров СССР № 975-318 от 30 ноября 1978 г. «О мерах по усилению общественного порядка на Московском и других метрополитенах».

¹¹ http://метро.мск.мвд.рф/UVD_na_Moskovskom_metroplitene/istorija; <http://old.mosmetro.ru/about/information/>

¹² См.: *Амельчакова В.Н.* Патрульно-постовая служба на Московском метрополитене, направленная на охрану общественного порядка // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 10. С. 59.

¹³ Особенности организации и несения патрульно-постовой службы на объектах метрополитенов // Приказ МВД России «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» от 29 января 2008 г. № 80 (в ред. Приказов МВД России от 10 марта 2009 № 203, от 13 января 2010 № 8, от 11 марта 2012 № 160).

¹⁴ Итогами работы за 2017 год правоохранительных сил, и прежде всего, сотрудников УВД на Московском метрополитене, явилось сокращение общего количества совершенных преступлений на 36,2%, а числа тяжких и особо тяжких преступлений — на 30,6%. При этом, большую часть преступлений составили преступления против собственности — 55,1%. Благодаря предпринимаемым усилиям, количество карманных краж за год снизилось на 46,0%, а их раскрываемость составила 22,8%. Раскрываемость преступлений в сфере незаконного наркобизнеса составила 64,2%. См.: *Мышляев А.* Территория законности и безопасности // Петровка, 38. 2018. № 2. С. 5.

¹⁵ Навстречу юбилеям! // «METRO INFO International». 2015. № 1. С. 7.

¹⁶ См.: *Шевяков Т.* Черная дыра. Перспективы региональных метрополитенов. Код доступа: <http://lenta.ru/articles/2015/03/30/metro/>

УДК 342.92
ББК 67.401

@ В.И. Ковшевацкий, С.П. Стащенко. 2018

Legal regulation of application by police officers of firearms

Юридическая регламентация применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия

VLADISLAV IGOREVICH KOSHEVATSKIY,
lecturer administrative law Moscow University
The interior Ministry of Russia
named after V.J. Kikot
E-mail: kovshevatsky@yandex.ru

STANISLAV PETROVICH STASHENKO,
senior lecturer administrative law Moscow
University The interior Ministry of Russia named
after V.J. Kikot
E-mail: arlik13@inbox.ru

ВЛАДИСЛАВ ИГОРЕВИЧ КОВШЕВАЦКИЙ,
преподаватель кафедры административного права
Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: kovshevatsky@yandex.ru

СТАНИСЛАВ ПЕТРОВИЧ СТАЩЕНКО,
старший преподаватель кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: arlik13@inbox.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: профессор кафедры административного права Московского университет МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент Шурухнова Д.Н.

Для цитирования: В.И. Ковшевацкий, С.П. Стащенко. Юридическая регламентация применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/2. Стр.

Annotation. In this article the analysis of normative legal acts establishing the legal grounds for the use of police firearms in the context of the implementation of special measures of administrative punishment.

Key words: administrative law, administrative process, regulations, administrative suppression, police, enforcement, legal liability, firearms

Аннотация. В данной статье проведен анализ нормативных правовых актов, устанавливающих правовые основания применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия в контексте реализации специальных мер административного пресечения.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, нормы, административное пресечение, полиция, принуждение, юридическая ответственность, огнестрельное оружие.

В соответствии с ч. 2 ст. 23 ФЗ «О полиции»¹ сотрудник полиции имеет право применять огнестрельное оружие для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции. Благодаря этому основанию создан такой правовой режим, который сводит к минимуму попытки с чьей — либо стороны посягнуть на вверенное сотруднику полиции табельное оружие, воспользо-

ваться в неправомерных целях транспортными средствами и техникой полиции.

Следует отметить, что объектом посягательства в таком случае выступают не отношения собственности, а, в первую очередь, общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением общественной безопасности, защитой жизни и здоровья граждан. Поэтому применение сотрудниками полиции оружия по рассматриваемому основанию может иметь место лишь тогда, когда противоправное завладение

огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой в сложившейся ситуации сопряжено с реальной угрозой жизни и здоровью граждан и (или) сотрудников полиции².

Такое основание для применения огнестрельного оружия, как попытка завладения оружием сотрудника полиции, не является новеллой закона «О полиции», оно было закреплено в ч. 2 ст. 15 закона «О милиции», положения которой неоднократно подвергались научному анализу. Попытка завладения огнестрельным оружием сотрудника полиции может сопровождаться насилием или угрозой его применения. В таком случае она рассматривается еще и как нападение на сотрудника полиции, опасное для его жизни или здоровья. Российский законодатель в ст. 24 ФЗ «О полиции» предусмотрел важные гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции, предоставив ему право обнажать огнестрельное оружие и приводить его в готовность, если он считает, что в создавшейся обстановке могут возникнуть предусмотренные законом основания для его применения. Обнажив оружие, сотрудник полиции, во-первых, увеличивает вероятность нападения на него со стороны нападающего или задерживаемого; во-вторых, неизбежно ограничивает себя в возможности пресечения попытки внезапного нападения со стороны задерживаемого лица одной лишь своей физической силой. Поэтому в целях обеспечения собственной безопасности и предотвращения попыток завладения табельным огнестрельным оружием сотрудник полиции, отражая нападение либо доставляя задержанного в полицию, должен иметь право устанавливать при необходимости зону безопасности, т.е. держать нападающее или задерживаемое лицо на определенном расстоянии от себя. С учетом всех этих обстоятельств и в развитие идеи обеспечения личной безопасности сотрудника полиции ч. 2 ст. 24 ФЗ «О полиции» устанавливает, что попытки лица, задерживаемого сотрудником полиции с обнаженным огнестрельным оружием, приблизиться к нему, сократив указанное расстояние, или прикоснуться к его оружию предоставляют сотруднику полиции право применить оружие в соответствии с пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 23 данного закона³.

Следует отметить, что если право на применение оружия сотрудниками полиции в приведенных случаях неоднократно анализировалось учеными (имеется судебная практика рассмотрения дел данной категории), то применение полицией специальных мер административного пресечения, и именно огнестрельного оружия для пресечения попытки завладения транспортными средствами, состоящими на обеспечении полиции, вызывает у правоприменителей отдельные вопросы. Особую актуальность это приобретает при применении оружия в бытовых условиях.

По мнению авторов комментария к ФЗ «О полиции»⁴, под попыткой завладения оружием сотрудника полиции, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой можно понимать незаконные действия какого — либо лица (группы лиц), осуществляемые против воли сотрудника полиции и направленные на тайное или открытое изъятие находящегося при нем огнестрельного оружия и боеприпасов к нему, имеющихся в ведении полиции транспортных средств и техники.

Соглашаясь с позицией авторов, отметим наличие двух моментов, не отраженных в определении и вызывающих некоторые проблемы в понимании ситуации. Во-первых, необходимо ли сотруднику полиции при решении вопроса о применении оружия в такой ситуации учитывать цель и мотив завладения транспортным средством? Во-вторых, какие действия виновных могут считаться направленными на изъятие транспортного средства? Незаконные действия по изъятию транспортного средства полиции, по нашему мнению, направлены на «неправомерное завладение транспортным средством», что является уголовно-правовой категорией, а не административно-правовой. Неправомерным завладением транспортного средства в соответствии с уголовным законом может быть завладение как для хищения, под которым понимается совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества (транспортного средства) в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику (или иному владельцу этого имущества), так и без цели хищения. Неправомерным завладением транспортным средством без цели хищения⁵ считаются завладение чужим автомобилем или

другим транспортным средством (угон) и поездка на нем без намерения присвоить его целиком или по частям.

Закон не детализирует в данном случае цели завладения транспортным средством. Такими целями могут выступать использование его для поездки до конкретного места либо по конкретному или предполагаемому маршруту, попытка скрыться от преследования, использование в преступных целях и т.п. Напомним, что объектом посягательства в таком случае выступают общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением общественной безопасности, защитой жизни и здоровья граждан, однако при решении вопроса о применении оружия сотрудник полиции в подобной ситуации может и должен предполагать, что в ходе дальнейших преступных действий возможно изменение целей и мотивов совершения противоправного деяния, даже если первоначальная обстановка не предполагает использования транспортного средства полиции в целях посягательства на общественную безопасность, жизнь и здоровье граждан. В связи с изложенным считаем, что закон не обязывает сотрудника полиции на первоначальном этапе развития событий четко осознавать цели и мотивы лица, посягающего на транспортное средство. Однако в любом случае необходимо, чтобы сотрудник полиции, решаясь применить специальные меры административного пресечения, и особенно оружие, был уверен, что действия такого лица направлены на завладение транспортным средством.

Давая ответ на второй вопрос, следует отметить, что законодательством не определены конкретные действия виновного лица, направленные на изъятие находящихся в ведении полиции транспортных средств и техники, позволяющие сотруднику применить огнестрельное оружие, как и отсутствует легальное понятие попытки совершения каких-либо действий. Вместе с тем в уголовном законодательстве существует близкий по содержанию термин — «покушение». Покушением на преступление признаются умышленные действия (бездействие) лица, непосредственно направленные на совершение преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам⁶.

Применительно к попытке завладения транспортным средством ориентирующее значение может иметь разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации «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»⁷, п. 22 которого гласит, что покушением на угон транспортного средства без цели хищения следует считать действия лица, пытавшегося взломать замки и системы охранной сигнализации, завести двигатель либо с целью угона начать движение.

Безусловно, применение специальных мер административного пресечения считается правомерным, когда неправомерное завладение транспортным средством окончено, т.е. с момента отъезда либо перемещения транспортного средства с места, на котором оно находилось. На практике бывают случаи, когда задерживаемое лицо имеет при себе огнестрельное или холодное оружие и отказывается выполнить законное требование сотрудника полиции о его сдаче. В соответствии с ч. 4 ст. 23 ФЗ «О полиции» указанное обстоятельство является основанием для применения огнестрельного оружия в отношении данного лица. При этом закон не оговаривает форму требования сотрудника о сдаче находящегося у лица оружия, боеприпасов, иных предусмотренных нормой вещей (требование голосом или жестами сдать оружие, выдать его, бросить на землю, неоднократность требования и т.д.), действия лица по выдаче оружия и дальнейшие его действия. Вместе с тем целью требования о выдаче оружия и иных предметов, перечисленных в норме, является обезоруживание лица, лишение возможности использовать такие предметы, и, если цель достигнута и лицо уже не представляет опасности, даже при формальном неисполнении некоторых требований, связанных со сдачей названных предметов, огнестрельное оружие сотрудникам полиции применять нельзя (например, лицо выполнило требование о сдаче оружия, но оставило при себе боеприпасы, либо отказывается выполнить требование отойти от брошенного оружия; лицо оружие не сдало и пытается скрыться с ним, при этом оружие не заряжено и т.д.).

Право применять оружие для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения, также является новеллой ФЗ «О полиции». В некоторых случаях действительно необходимо оперативно проникнуть в жилище или иное помещение для пресечения преступления. Пункт 14 ч. 2 ст. 21 ФЗ «О полиции» в таких случаях разрешает применять специальные средства — средства разрушения преград. При этом важно отметить, что согласно ч. 6 ст. 18 ФЗ «О полиции» применять такие средства может только сотрудник, имеющий на это соответствующий допуск. Такой допуск, как правило, имеют сотрудники подразделений специального назначения, которые участвуют в проведении специальных операций по задержанию особо опасных преступников. Вместе с тем необходимость разрушить запирающие устройства может возникнуть в повседневной деятельности полиции. Поэтому введение указанного основания вполне обоснованно. Применять оружие в данном случае сотрудники полиции вправе при наличии основания, предусмотренного ст. 15 ФЗ «О полиции», т.е. при наличии перечисленных в данной норме оснований на входение (проникновение) в жилище или иное помещение.

Таким образом, применение физической силы, применение специальных средств, применение огнестрельного оружия являются видами специальных мер административного пресечения, применение которых регламентировано законодательством, условия их применения достаточно урегулированы статьями 20, 21, 23 ФЗ «О полиции». Однако, при этом статья 20 ФЗ «О полиции» не определяет категории лиц, в отношении которых запрещено применение физической силы.

Кроме того, в п. 3 ч. 2 ст. 22 ФЗ «О полиции» установлен запрет на применение средств, принудительной остановки транспорта в отношении транспортных средств, предназначенных для перевозки пассажиров (при наличии пассажиров), транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств. По Конституции Российской Федерации, все равны перед судом и законом. В этой связи предлагается п. 3 ч. 2 ст. 22 ФЗ «О поли-

ции» исключить слова «транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств».

Список литературы

1. *Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В.* Комментарий к Федеральному Закону «О полиции». Москва, 2011.
2. Основы профессиональной деятельности. Химичева О.В., Шаров Д.В., Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Родионова Е.Ю., Климкина Е.В., Кушнарченко И.А., Ковшевацкий В.И., Щеглов А.В., Уваров Н.В., Шестопалова Е.В., Язовский А.Н., Сысоев А.А., Платонов Д.А., Кисин В.Р., Сойников С.А., Комовкина Л.С., Дмитренко А.П., Кадников Н.Г., Дайшутов М.М. и др. Учебник / Москва, 2017.
3. Основы профессиональной деятельности. Жевлакович С.С., Химичева О.В., Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Климкина Е.В., Кушнарченко И.А., Ковшевацкий В.И., Щеглов А.В., Уваров Н.В., Шестопалова Е.В., Шаров Д.В., Язовский А.Н., Сысоев А.А., Хромов В.А., Питомцев М.Н., Разницын В.А., Ермолов П.С., Сойников С.А., Дмитренко А.П., Кисин В.Р. и др. Учеб. пособие / Москва, 2016.

¹ «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, № 7, ст. 900.
² Основы профессиональной деятельности. Химичева О.В., Шаров Д.В., Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Родионова Е.Ю., Климкина Е.В., Кушнарченко И.А., Ковшевацкий В.И., Щеглов А.В., Уваров Н.В., Шестопалова Е.В., Язовский А.Н., Сысоев А.А., Платонов Д.А., Кисин В.Р., Сойников С.А., Комовкина Л.С., Дмитренко А.П., Кадников Н.Г., Дайшутов М.М. и др. Учебник / Москва, 2017.
³ Основы профессиональной деятельности. Жевлакович С.С., Химичева О.В., Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Климкина Е.В., Кушнарченко И.А., Ковшевацкий В.И., Щеглов А.В., Уваров Н.В., Шестопалова Е.В., Шаров Д.В., Язовский А.Н., Сысоев А.А., Хромов В.А., Питомцев М.Н., Разницын В.А., Ермолов П.С., Сойников С.А., Дмитренко А.П., Кисин В.Р. и др. Учеб. пособие / Москва, 2016.
⁴ *Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В.* Комментарий к Федеральному Закону «О полиции». Москва, 2011.
⁵ Статья 166 Уголовного кодекса Российской Федерации.
⁶ Часть 3 ст. 30 УК РФ
⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.12.2008 № 25 (ред. от 24.05.2016) «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. «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 2, февраль, 2009.

УДК 342.951

БК 67.401

@ Н.А. Колоколов. 2018

Elections: jurisprudence of settlement of disputes of regional scale

Выборы: судебная практика разрешения споров регионального масштаба

NIKITA ALEKSANDROVICH KOLOKOLOV,
judge of the supreme court of the russian federation (ret.),
professor mpgu, doctor of legal sciences (moscow)
E-mail: office@unity-dana.ru

НИКИТА АЛЕКСАНДРОВИЧ КОЛОКОЛОВ,
судья Верховного Суда РФ (в отставке),
профессор МПГУ, доктор юридических наук (г. Москва)
E-mail: office@unity-dana.ru

Для цитирования: Н.А. Колоколов. Выборы: судебная практика разрешения споров регионального масштаба. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/2. Стр.

Annotation. Relations between candidates. The classical pre-election situation which emergence is caused by attempts of «unpopular» candidates to upgrade the rating by lawsuit with popular deputies is analyzed.

Аннотация. Отношения между кандидатами в депутаты. Анализируется классическая предвыборная ситуация, возникновение которой обусловлено попытками «непопулярных» кандидатов в депутаты повысить свой рейтинг путем судебного спора с популярными депутатами.

Key words: Elections, lawsuit

Ключевые слова: Выборы, судебный спор

Ольга Ли: депутат в 25 лет!

Ольга Ли (род. 22 июля 1986 года) в 2008 г. окончила экономический факультет Юго-Западного государственного университета, училась заочно, одновременно работала журналистом в «Международном журнале «Саша»». В 25 лет Ольга Ли (без вступления в партию) по списку от КПРФ стала депутатом Курской областной думы (2011—2016), параллельно работала главным редактором курской газеты «Народный журналист».

В 2012 году Ольга Ли инициировала сбор подписей за отставку действующего губернатора Курской области А. Михайлова.

В 2016 г. она выдвинула свою кандидатуру в депутаты Государственной Думы от партии «Яблоко». На выборах в Государственную думу VII созыва Ольга Ли возглавила региональные списки партии «Яблоко» в Курской и Белгородской областях, а также была выдвинута кандидатом по Курскому одномандатному округу № 109. По итогам выборов Ли заняла

4 место с 10,15% голосов избирателей, уступив кандидатам от «Единой России», КПРФ и ЛДПР, но обошла представителя «Справедливой России», действующего депутата Государственной думы А. Четверикова.

Не исключено, что в этом месте у читателя может возникнуть вопрос: как можно стать депутатом в 25 лет, не имея при этом никакой вразумительной программы. Как видим, можно, если народ Вас выберет!

Как видим: привычные технологии зачастую дают непредвиденные результаты. Естественно, что политические противники Ольги ли принимали все возможные меры, чтобы воспрепятствовать ее избранию.

Суд проверил законность регистрации

Постановлением Курской областной Думы от 9 июня 2016 года № 1410-V ОД выборы депутатов Курской областной Думы VI созыва были назначены на 18 сентября 2016 года.

Решением Избирательной комиссии Курской области (Далее ИК Курской области) от

9 июня 2016 г. № 133/1640-5 полномочия окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Курской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 3 (Далее — округу № 3) были возложены на территориальную избирательную комиссию Центрального округа г. Курска (п. 3) — Далее — ИК № 3.

21 июля 2016 года решением ИК № 3 № 18/91-4 Ольга Ли, выдвинутая Курским региональным отделением политической партии «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» (Далее — «Яблоко»), была зарегистрирована кандидатом в депутаты Курской областной Думы VI созыва по округу № 3.

29 июля 2016 г. Крутиков А.А. — зарегистрированный кандидатом в депутаты по округу № 3, обратился в суд с административным иском об отмене регистрации Ольги Ли. Свои требования он мотивировал тем, что Ольгой Ли был нарушен запрет на выдвижение политической партией членов других партий. По данным ЕГРЮЛ Ольга Ли — Председатель Политического Совета Курского регионального отделения Общероссийской политической партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ».

В судебном заседании представитель административного истца административное исковое заявление поддержала по изложенным в нем основаниям и просила его удовлетворить.

Административный ответчик Ольга Ли и ее представители — адвокаты административный иск сочли удовлетворению не подлежащим. Суду они пояснили о том, что членство Ольги Ли в партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» прекращено 1 апреля 2016 года, т.е. до ее выдвижения от партии «Яблоко».

Председатель ИК № 3 вопрос об удовлетворении административного иска оставила на усмотрение суда.

Суд, выслушав сторон, заключение прокурора, полагавшей административный иск не подлежащим удовлетворению, пришел к следующему выводу.

В соответствии с п.п. «а» п. 7 ст. 76 ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (да-

лее — ФЗ № 67) регистрация кандидата может быть отменена судом по заявлению кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, в случае вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации кандидата, предусмотренным пп. «б» п. 24 ст. 38 названного ФЗ. При этом вновь открывшимися считаются те обстоятельства, которые существовали на момент принятия решения о регистрации кандидата, но не были и не могли быть известны избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата.

Подпунктом «б» п. 24 ст. 38 ФЗ № 67 в качестве основания для отказа в регистрации кандидата, выдвинутого политической партией, указано несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных ФЗ «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95 (Далее — ФЗ № 95).

В силу п. 3.1. ст. 36 ФЗ от 11 июля 2001 г. № 95 политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, граждан РФ, являющихся членами иных политических партий.

Гражданин РФ может быть членом только одной политической партии. Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии — по месту постоянного или преимущественного проживания (п. 6 ст. 23 ФЗ № 95).

Судом установлено, что 29 марта 2016 г. Ольга Ли подала в Бюро Высшего Политического Совета Общероссийской политической партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» заявление о сложении с себя полномочий Председателя Политического совета Курского регионального отделения партии и выходе из рядов партии.

Это заявление Ольги Ли рассмотрено Бюро партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» и 1 апреля 2016 г. было вынесено решение № 2016/0401/1 об ее исключении из рядов членов этой партии, сложение полномочий указано произвести путем переизбрания руководителя регионального объединения.

20 апреля 2016 г. решением № 2016/0420/1 Бюро партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» на должность Председателя Политического

совета Курского регионального отделения партии рекомендован гр. К. и он уполномочен на подписание заявления о внесении изменений о региональном отделении партии в ЕГРЮЛ.

30 мая 2016 года VI (внеочередное) общее собрание Курского регионального отделения партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» постановило избрать Председателем Политического совета Курского регионального отделения партии К.

Указанные обстоятельства подтверждаются копией заявления Ольги от 29.03.2016 г., соответствующими решениями Бюро партии, протоколом общего собрания от 30 мая 2016 г., а также показаниями свидетелей К. и С., которые подтвердили в судебном заседании вышеуказанные факты.

Согласно п.п. «в» п. 2 ст. 21 ФЗ № 95-ФЗ условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии регламентируются уставом этой партии.

Пунктом 4 ч. 1 и ч. 2 ст. 10 Устава партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» предусмотрено, что член партии прекращает членство в случае добровольного выхода из партии на основании личного письменного заявления либо документально подтвержденного заявления о прекращении его членства в партии; любой член партии может прекратить членство в партии, письменно известив об этом Политический Совет регионального отделения партии или иной орган структурного подразделения партии, в котором состоит на учете, или Центральный орган партии.

Из ч. 3 ст. 35 Устава следует, что полномочия Председателя Политического Совета регионального отделения прекращаются досрочно в случаях прекращения или приостановления членства в партии, добровольного сложения с себя полномочий, решением Бюро партии.

В соответствии с ч. 1 ст. 25 Устава Бюро партии является постоянно действующим центральным коллегиальным руководящим органом партии.

Анализ положений Устава партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» позволяет прийти к выводу о прекращении членства Ольги Ли в партии, выхода из рядов партии и сложении

полномочий регионального руководителя с 1 апреля 2016 г.

Выдвижение Ольги Ли Курским региональным отделением политической партии «Яблоко», кандидатом в депутаты Курской областной Думы V состоялось на общем собрании избирательного объединения — 4 июля 2016 года.

Таким образом, на дату принятия избирательным объединением решения о выдвижении Ольги Ли кандидатом в депутаты Курской областной Думы шестого созыва по округу № 3 и на дату регистрации ее в качестве кандидата в депутаты (21 июля 2016 г.) последняя не являлась членом партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ», в связи с чем могла быть выдвинута кандидатом в депутаты от партии «Яблоко».

Действия и бездействия иных лиц и организаций, в результате которых не были своевременно внесены изменения в ЕГРЮЛ, после 1 апреля 2016 г. ни каким образом не зависели, и не могли зависеть от Ольги Ли, а поэтому не могут создавать для нее последствия в виде отмены регистрации в качестве кандидата в депутаты.

Кроме того, основанием для отмены регистрации кандидата является несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных ФЗ № 95, а не отдельных положений ФЗ 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В силу ч. 2 ст. 244 КАС РФ суд отказывает в удовлетворении административного иска о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, если установит, что оспариваемые решение, действие (бездействие) являются законными.

При выдвижении Ольги Ли требования к выдвижению кандидата, предусмотренные ФЗ № 95, были соблюдены, а поэтому суд отказывает в удовлетворении административного иска о защите избирательных прав¹.

Ольга Ли

Решением ИК Курской области от 10.07.2016 г. № 140/1780-5 был заверен список кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва,

выдвинутый от партии «Яблоко» по единому избирательному округу. Решением ИК Курской области от 21.07.2016 г. № 145/1832-5 зарегистрирован список кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутый от партии «Яблоко» этому избирательному округу.

30 июля 2016 года избирательные объединения Курское региональное отделение политической партии ЛДПР (Далее — партия ЛДПР) и Региональное отделение Политической партии «Российская экологическая партия «Зеленые» (Далее — партия «Зеленые»), список кандидатов которых зарегистрирован по тому же избирательному округу, обратились в суд с административными исками об отмене решения ИК Курской области от 21.07.2016 г. № 145/1832-5 о регистрации списка кандидатов от партии ЛДПР также просило признать незаконным и отменить решение ИК Курской области от 10.07.2016 г. № 140/1780-5 о заверении списка кандидатов, а партия «Зеленые» просила отменить регистрацию кандидата Ольги Ли, включенную в заверенный и зарегистрированный список партии «Яблоко». Свои требования избирательные объединения мотивировали тем, что регистрация списка кандидатов партии «Яблоко» была произведена с нарушением требований ст. 78 Кодекса Курской области о выборах и референдумах о количестве кандидатов, региональных групп и процентного соотношения членов партии и ее сторонников среди кандидатов; список кандидатов был подан в избирательную комиссию без предоставления обязательного документа — заверенного списка граждан, включенных в список и являющихся членами партии.

Определением судьи Курского областного суда от 4 августа 2016 г. административные дела по административным искам партии ЛДПР и партии «Зеленые» объединены в одно производство.

Определением Курского областного суда от 5 августа 2016 года производство по административному делу по административному иску партии «Зеленые» в части требований к Ольге Ли об отмене ее регистрации в качестве

кандидата прекращено в связи с отказом истца от иска.

В судебном заседании представители административных истцов административные иски поддержали по изложенным в них основаниям и просили их удовлетворить.

Представитель ИК Курской области иск не признал. Не оспаривая фактических обстоятельств, указанных в административных исках, пояснил, что приводимые истцами нарушения регионального закона не предусмотрены ФЗ № 67 в качестве оснований для отказа в заверении списка кандидатов по единому избирательному округу и в его регистрации.

Представители партии «Яблоко», адвокаты просили в удовлетворении административных исков отказать. Суду дали аналогичные пояснения о том, что положения регионального избирательного закона, устанавливающего требования к списку кандидатов, не подлежат применению, поскольку ограничивают избирательные права, гарантированные Конституцией РФ, и не предусмотрены ФЗ № 67.

Выслушав объяснения лиц участвующих в деле, заключение прокурора, полагавшей административные иски подлежащими удовлетворению в части признания незаконным решения о регистрации списка партии «Яблоко» по единому избирательному округу, изучив материалы дела, суд пришел к следующему выводу.

Согласно п. 2 ст. 78 ФЗ № 67 жалоба на решение комиссии о заверении списка кандидатов может быть подана в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. Указанный срок восстановлению не подлежит.

В соответствии с ч. 4 ст. 240 КАС РФ административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии о заверении списка кандидатов может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией обжалуемого решения.

Положения ч. 7 и 9 ст. 240 КАС РФ устанавливают запрет на восстановления сроков, указанных в ч. 2-6 этой статьи, независимо от причин их пропуска.

Как следует из ч. 10 ст. 240, ч. 2 ст. 244 КАС РФ пропуск срока обращения в суд с админист-

ративным иском о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации без уважительных причин, а также невозможность восстановления пропущенного срока являются основанием для отказа в удовлетворении указанного заявления; суд отказывает в удовлетворении административного иска о защите избирательных прав, если пропущен срок обращения в суд и отсутствует возможность его восстановления.

В силу ч. 5 ст. 180 КАС РФ в случае отказа в удовлетворении административного иска в связи с пропуском срока обращения в суд без уважительной причины и невозможностью восстановить пропущенный срок в предусмотренных настоящим Кодексом случаях в мотивировочной части решения суда может быть указано только на установление судом данных обстоятельств.

Установлено, что административное исковое заявление партии ЛДПР о признании незаконным и отмене решения избирательной комиссии от 10.07.2016 г. № 140/1780-5 о заверении списка кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутого партией «Яблоко» по единому избирательному округу, подано с пропуском срока обращения в суд.

Согласно отметке на почтовом конверте и кассовому чеку Почты России № 110856 от 30.07.2016 г. на прием заказной бандероли, административный истец направил в суд административный иск — 30 июля 2016 г. Однако, последним днем обращения в суд с административным иском об обжаловании решения от 10.07.2016 г. № 140-1780-5 было 20 июля 2016 г.

Таким образом, административным истцом пропущен срок на обращение в суд, который в независимости от причин пропуска, восстановлению не подлежит. Соответственно суд отказывает избирательному объединению в удовлетворении административного иска о признании незаконным и отмене решения избирательной комиссии от 10.07.2016 г. № 140-1780-5 о заверении списка кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутого партией «Яблоко» по единому избирательному округу, в связи с пропуском срока обращения

в суд и отсутствия возможности его восстановления.

Согласно п.п. «к» п. 2 ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» порядок проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Таким законом в Курской области является Закон Курской области № 106-ЗКО от 25 ноября 2009 г. «Кодекс Курской области о выборах и референдумах» (далее Кодекс Курской области), ст. 78 которого установлены обязательные требования к списку кандидатов, выдвигаемому избирательным объединением на выборах депутатов Курской областной Думы. Так, список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением на выборах депутатов Курской областной Думы, должен содержать в себе общеобластную часть списка кандидатов и 23 региональные группы списка кандидатов, соответствующие территориям 23 одномандатных избирательных округов (ч. 1); в состав региональной группы списка кандидатов должно входить не менее двух и не более трех кандидатов в депутаты Курской областной Думы (ч. 3); политическая партия, ее региональное отделение вправе включать в список кандидатов лиц, не являющихся членами политических партий. Указанные лица не могут составлять более 50% от числа кандидатов, включенных в список кандидатов, выдвинутый по единому избирательному округу (ч. 8).

Требования ст. 78 Кодекса Курской области к выдвижению списка кандидатов установлены региональным законодателем в соответствии с положениями п. 14 ст. 35 ФЗ № 67.

Установлено, что список кандидатов в депутаты Курской областной Думы V созыва, выдвинутый партией «Яблоко» по единому избирательному округу на момент выдвижения состоял из общеобластной части в составе 3 кандидатов, трех региональных групп, состоящих из двух кандидатов (региональные группы № 2, 3, 15). Всего список состоял из 29 кандидатов, 18

из которых, не являлись членами выдвинувшей их партии, что составляет 62%. Однако, минимальное количество лиц, подлежащих включению в список кандидатов в депутаты, должно составлять 47 (23 региональные группы с минимальным количеством двух кандидата в группе и один кандидат в общеобластной части).

При вынесении решения о заверении списка кандидатов ИК Курской области из него было исключено 8 кандидатов (список). Данные лица исключены из списка кандидатов в связи с непредставлением в комиссию заявлений о согласии баллотироваться; копий паспортов граждан РФ, документов, подтверждающих место работы либо род занятий, образование; сведений о доходах и имуществе согласно приложению № 1 ФЗ № 67; сведений, предусмотренных п. 3.1 ст. 33 ФЗ № 67.

В результате исключения указанных лиц избирательной комиссией при заверении списка из списка кандидатов, 21 июля 2016 г. ИК Курской области зарегистрировала список кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутый партией «Яблоко» по единому избирательному округу состоящий из общеобластной части в составе трех кандидатов и при полном отсутствии сформированных региональных групп. Всего зарегистрированный список состоял из 21 кандидата, 66,6% из которых не являются членами выдвинувшей их партии. Список был зарегистрирован избирательной комиссией с фактическим отсутствием в списке более 50% от минимально допустимого количество кандидатов, подлежащего включению в список, — 55% (21 вместо 47).

Кроме того, список кандидатов был зарегистрирован избирательной комиссией при отсутствии официально заверенного постоянно действующим руководящим органом партии «Яблоко» списка граждан, включенных в соответствующий список кандидатов и являющихся членами данной политической партии, предоставление которого прямо предусмотрено п. 14 ст. 35 ФЗ № 67 и ч. 7 ст. 35 Кодекса Курской области.

Указанные обстоятельства дела подтверждаются соответствующими решениями избира-

тельной комиссии о заверении списка и его регистрации, списками кандидатов, выдвинутых партией «Яблоко», и заверенным избирательной комиссией. Все фактические обстоятельства дела, связанные с выдвижением и регистрацией списка кандидатов партии «Яблоко», участвующими в деле лицами не оспаривались.

В соответствии с п. 6 ст. 76 ФЗ № 67 решение ИК о регистрации списка кандидатов может быть отменено судом по заявлению избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, если будет установлено, что решение было принято ИК с нарушением требований, предусмотренных п. 24-26 ст. 38 этого ФЗ, иных требований, предусмотренных настоящим ФЗ № 67.

Согласно ч. 6 ст. 106 Кодекса Курской области решение ИК о регистрации списка кандидатов может быть отменено судом по заявлению избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, если будет установлено, что решение было принято избирательной комиссией с нарушением требований, предусмотренных ч. 20-22 ст. 39 настоящего Кодекса, иных требований, предусмотренных ФЗ, настоящим Кодексом.

Согласно п.п. «б» и «л» п. 25 ст. 38 ФЗ № 67 отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации списка кандидатов (за исключением случаев отсутствия указанных документов в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов) или выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом, являются основаниями отказа в регистрации списка кандидатов.

Аналогичные положения закреплены в п. 2 и 14 ч. 21 ст. 39 Кодекса Курской области, при этом п. 14 предусмотрен отказ в регистрации списка при выбытии кандидатов, в результате

чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше половины от числа региональных групп, установленного настоящим Кодексом.

Таким образом, основанием к отказу в регистрации списка кандидатов должно было послужить наличие в нем менее 12 региональных групп, состоящих менее чем из двух кандидатов каждая, при установленном законом числе региональных групп — 23.

Установлено, что партия «Яблоко» не выполнила требования п. 14 ст. 35 ФЗ № 67 и ст. 78 Кодекса Курской области при выдвижении списка кандидатов на выборах в Курскую областную Думу. При выдвижении списка кандидатов не был представлен список граждан, включенных в соответствующий список кандидатов и являющихся членами данной политической партии; число региональных групп в списке кандидатов составило 0 (ноль) региональных групп; количество кандидатов в списке — 21, при минимальном допустимом количестве кандидатов — 47, при том, что 66,6% из них не являются членами выдвинувшей их партии.

Соответственно решение ИК Курской области от 21.07.2016 г. № 145/1832-5 о регистрации списка кандидатов подлежит отмене, как принятое с нарушением требований п.п. «б» и «л» п. 25 ст. 38, п. 14 ст. 35 ФЗ № 67, ч. 1, 3, 8 ст. 78, ч. 7 ст. 35, п. 2 и 14 ч. 21 ст. 39 Кодекса Курской области, следует признать незаконным и отменить, чем удовлетворить административные иски в этой части.

Суд не согласился с доводами представителя избирательной комиссии о том, что региональные группы на выборах депутатов Курской областной Думы могут формироваться и состоять из одного кандидата, поскольку данное утверждение не соответствует положению ч. 3 ст. 78 Кодекса Курской области.

Нельзя было и признать обоснованной позицию представителя избирательной комиссии о возможности не представления в комиссию официально заверенного постоянно действующим руководящим органом регионального отделения Политической партии «Яблоко»

списка граждан, включенных в соответствующий список кандидатов и являющихся членами данной политической партии, со ссылкой на то обстоятельство, что сам список содержит данную информацию. Пункт 14 ст. 35 ФЗ № 67 и ч. 7 ст. 35 Кодекса Курской области содержат требование о предоставлении данного документа одновременно с самим списком кандидатов.

Утверждение представителей партии «Яблоко» о несоответствии Конституции РФ и ФЗ № 67, примененных в настоящем деле положений Кодекса Курской области, носит несостоятельный характер.

Требования ч. 1, 3, 8 ст. 78, ч. 7 ст. 35, п. 2 и 14 ч. 21 ст. 39 Кодекса Курской области не действующими не признавались. Указанные нормы приняты в соответствии с п.п. «к» п. 2 ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и п. 14 ст. 35 ФЗ № 67.

Постановлением Конституционного Суда РФ № 4-П от 11 марта 2008 г. признан не противоречащим Конституции РФ п.п. «л» п. 25 ст. 38 ФЗ № 67 поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он предполагает для случаев, когда список кандидатов при его выдвижении избирательным объединением — политической партией разделяется на значительное число региональных групп, необходимость установления соответствующим законом возможности разумного уменьшения числа региональных групп к моменту регистрации и (или) уменьшения числа кандидатов в группе и допускает возможность отказа в регистрации списка кандидатов при выбытии из него лишь значительного числа кандидатов из региональных групп кандидатов, в результате чего число таких групп в списке кандидатов оказывается меньше установленного законом.

Региональный закон, примененный в настоящем деле, полностью отвечает принципу разумного уменьшения числа региональных групп и (или) уменьшения числа кандидатов

в группе, допускающего возможность отказа в регистрации списка кандидатов, закрепленного в вышеуказанном Постановлении Конституционного Суда РФ, поскольку для отказа в регистрации списка необходимо выбытие более половины региональных групп, т.е. 12 из 23, при двух кандидатах в группе. Несоблюдение политической партией при выдвижении списка кандидатов на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ минимальных требований, предъявляемых законом к выдвижению кандидатов от политической партии, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении № 4-П, говорит о неспособности политической партии выполнять возложенную на нее Конституции РФ публичную функцию.

Руководствуясь ст. 175, 244 КАС РФ, Курский областной суд решил:

- (1) административный иск избирательного объединения Курское региональное отделение политической партии ЛДПР удовлетворить частично.
- (2) административный иск избирательного объединения Региональное отделение в Курской области Политической партии «Российская экологическая партия «Зеленые» удовлетворить.

Избирательному объединению Курское региональное отделение политической партии ЛДПР отказать в удовлетворении административного иска к ИК Курской области в части требования о признании незаконным и отмене решения от 10.07.2016 г. № 140/1780-5 о заверении списка кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутого Курским региональным отделением Политической партии «Яблоко» по единому избирательному округу.

Признать незаконным и отменить решение ИК Курской области от 21.07.2016 г. № 145/1832-5 о регистрации списка кандидатов в депутаты

Курской областной Думы VI созыва, выдвинутого Курским региональным отделением Политической партии «Яблоко» по единому избирательному округу.

Решение было обжаловано в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, которой оно было оставлено без изменения².

Ольгу Ли «сошли» с дистанции

2 марта 2016 г. Ольга Ли опубликовала видеобращение к Владимиру Путину, в котором резко раскритиковала проводимую им внешнюю и внутреннюю политику. После этого против неё возбудили два уголовных дела — по обвинениям в клевете и экстремизме, а курские депутаты сочли ее виновной в «посягательстве на конституционный строй».

В октябре 2016 г. уголовное дело против Ольги Ли в части обвинения ее в экстремизме было прекращено за отсутствием состава преступления. В ноябре того же года уголовное дело было возвращено в прокуратуру уголовное дело по обвинению Ольги Ли в клевете в отношении судьи, возбужденное в марте 2016 г.

26 июня 2017 г. Ольга Ли осуждена за клевету в отношении судьи Л. Шуровой к штрафу 90.000 руб. Данный приговор прервал бег юного депутата, время покажет: надолго ли?

Список литературы

1. Решение Курского областного суда от 3 августа 2016 г. № 3а-32/2016 // Электронный архив Курского областного суда за 2016 г.

2. Решение Курского областного суда от 9 августа 2016 г. № 3а-33/34-2016 // Электронный архив Курского областного суда за 2016 г.

¹ Решение Курского областного суда от 3 августа 2016 г. № 3а-32/2016 // Электронный архив Курского областного суда за 2016 г.

² Решение Курского областного суда от 9 августа 2016 г. № 3а-33/34-2016 // Электронный архив Курского областного суда за 2016 год.

УДК 342.951

ББК 67.401

@ Л.С. Комовкина, Т.А. Лахтина. 2018

Restrictions and prohibitions in the structure of the legal status of the employee of the internal affairs body

Ограничения и запреты в структуре правового статуса сотрудника органа внутренних дел

LYUBOV SERGEEVNA KOMOVKINA,

Senior Lecturer of the Department of Administrative Law,
Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia
named after V. Ya. Kikotya Candidate of Legal Sciences
E-mail: korzhlubov@mail.ru

TATYANA ALEKSEEVNA LAKHTINA,

Associate Professor of the Department of Administrative Law
of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia
named after V. Ya. Kikotya Candidate of Legal Sciences
E-mail: laxtin@yandex.ru

ЛЮБОВЬ СЕРГЕЕВНА КОМОВКИНА,

старший преподаватель кафедры административного
права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя Кандидат юридических наук
E-mail: korzhlubov@mail.ru

ТАТЬЯНА АЛЕКСЕЕВНА ЛАХТИНА,

доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя Кандидат юридических наук
E-mail: laxtin@yandex.ru

Для цитирования: Л.С. Комовкина, Т.А. Лахтина. Ограничения и запреты в структуре правового статуса сотрудника органа внутренних дел. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/2. Стр.

Annotation. The article examines the restrictions and prohibitions associated with service in the internal Affairs bodies as an element of their legal status, as well as the issues of improving the mechanism of their implementation. The corresponding norms of the current legislation are considered and conclusions are drawn.

Key words: restriction, prohibition, obligation, employee of internal Affairs bodies, legal status

Аннотация. В статье исследуются ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, как элемент их правового статуса, а также вопросы совершенствования механизма их реализации. Рассмотрены соответствующие нормы действующего законодательства и сделаны выводы.

Ключевые слова: ограничение, запрет, обязанность, сотрудник органов внутренних дел, правовой статус

Специфическая деятельность, которую осуществляют органы внутренних дел, предопределяет специальный правовой статус их сотрудников. В соответствии с положениями ч. 4 ст. 32 Конституции РФ о равном доступе граждан РФ к государственной службе, государство, регулируя служебные отношения в органах внутренних дел, может устанавливать в этой сфере особые правила (запреты, ограничения, обязанности, требования к служебному поведению). Последнее находится в полном соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции, допускающей в установленных ею целях ограничение прав граждан федеральным законом.

Конституционный Суд РФ также неоднократно отмечал, что «определяя правовой статус

сотрудников, проходящих службу в органах внутренних дел, законодатель вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц»¹.

Исследование ограничений и запретов, установленных для сотрудников ОВД, позволяет определить их важное место в структуре правового статуса сотрудника ОВД, наряду с такими элементами как права, обязанности, требования к служебному поведению, гарантии и ответственность.

Соблюдение установленных федеральным законодательством ограничений и запретов является одной из основных обязанностей сотрудников ОВД, а их нарушение, зачастую, — основанием для увольнения с государственной службы.

Действующее законодательство не дает определения понятий «запрет» и «ограничение». В юридической литературе также отсутствует их однозначное толкование. Бесспорно то, что и ограничение, и запрет выступают в качестве одного из средств правовой политики государства, направленной на формирование государственности, укрепление дисциплины и законности, формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания.

Отметим разнообразие подходов к пониманию категории «ограничение» в общей теории права и отраслевых юридических науках.

Так, правовые ограничения рассматриваются в качестве способа правового регулирования общественных отношений². С.С. Алексеев же считает, что ограничения — «это вопрос не о способах, а об объеме регулирования, о границах имеющих у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования»³. Наиболее глубоко проблему правовых ограничений исследовал А.В. Малько, который рассматривал правовое ограничение как правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условие для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите⁴.

Ограничение прав — это «установленный законодательством предел (граница) реализации человеком прав и свобод, который выражается в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых предопределено необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, а назначением является обеспечение необходимого баланса интересов личности, общества и государства»⁵.

«Классический вид ограничения, характерный для отношений в публично-властной сфере, — это запрет. По своей сути запреты — те же обязанности, но особого рода, предписывающие воздерживаться от запрещенных действий под угрозой наказания»⁶.

Под административными запретами понимаются закрепленные нормами административного законодательства положения, не дающие

возможности государственному служащему отклоняться от установленного служебного поведения, предупреждающие и пресекающие конфликт интересов в системе государственной службы под угрозой применения мер уголовного, административного, материального, дисциплинарного принуждения⁷.

Таким образом, под ограничениями и запретами на службе в органах внутренних дел будем понимать установленные законодательством правила поведения императивного характера, несоблюдение которых может повлечь применение мер государственного принуждения.

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел» (далее, Закон № 342-ФЗ) в ст. 14 установил ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в ОВД, причем, не разграничив их.

Кроме того, подобные ограничения⁸ и запреты находим и в иных нормах закона № 342-ФЗ, для обозначения которых законодатель использует такие словосочетания как: «не может», «запрещается», «не допускается».

Так, в соответствии с п. 4 ст. 34 Закона № 342-ФЗ работа сотрудников органов внутренних дел по совместительству не допускается, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, которая не приводит к возникновению конфликта интересов и не влечет за собой ухудшение выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности в органах внутренних дел. Об осуществлении такой деятельности сотрудник обязан уведомить непосредственного руководителя (начальника). Вопросы организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе определены Приказом МВД РФ от 15 декабря 2014 № 1100 «Об организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе».

Напротив, федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» в ст. 16 выделяет ограничения, связанные с гражданской службой, в ст. 17 — запреты, в ст. 18 — обязанности, положения которых распространяются, в том числе, и на сотрудников органов внутренних дел.

В связи с проводимой антикоррупционной политикой, количество запретов, обусловленных прохождением службы в органах внутренних дел, в настоящее время значительно возросло. В этой связи в соответствии с ч. 2 ст. 14

Закона № 342-ФЗ на сотрудника ОВД распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В Плате МВД России по противодействию коррупции на 2016—2017 г., утвержденного распоряжением МВД России от 13 мая 2016 г. № 1/4463, особое внимание уделяется обеспечению соблюдения ограничений и запретов и принципов служебного поведения в связи с исполнением должностных обязанностей, а также ответственности за их нарушение.

В соответствии п. 5 ст. 7 ФЗ «О противодействии коррупции» к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в ОВД.

Так, запреты, предусмотренные ст. 17 Закона № 79-ФЗ, носят преимущественно общий характер, обязательны для всех служащих, независимо от сферы управления. На наш взгляд, подобный подход не является удовлетворительным. Считаем необходимым индивидуализировать запреты в законодательных актах, регулирующих конкретные виды государственной службы, в зависимости от вида и особенностей прохождения службы, выполняемых сотрудником органа внутренних дел функций, коррупционных рисков, связанных с занимаемой им должностью.

Одним из признаков эффективного действия ограничений прав граждан, проходящих службу в ОВД, является совершенство механизма их реализации, а также обеспеченность соответствующими санкциями. В настоящее время приняты и действуют ряд приказов МВД: Приказ МВД России от 19.04.2010 № 293 «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»; Приказ МВД России от 14.12.2016 № 838 «О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы в системе МВД

России, и сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России»; Приказ МВД России от 01.06.2017 № 334 «Об утверждении Порядка сообщения в системе МВД России о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа)» и др.

Предопределенность поведения сотрудников ОВД детерминирует со способностью правоприменительных органов при помощи организационных и принудительных мер гарантировать реализацию нормативных предписаний. Однако реализация некоторых запретов не обеспечена соответствующим правовым и организационным механизмом. Так, законодательно не определен механизм передачи сотрудником органов внутренних дел в доверительное управление ценных бумаг, долей в уставных капиталах организаций.

В качестве примера при разработке подобного механизма можно использовать порядок передачи в доверительное управление ценных бумаг государственными служащими органов и организаций прокуратуры Российской Федерации¹⁰.

Заметим, что передачу ценных бумаг в доверительное управление осуществляют только прокурорские работники, гражданские служащие, замещающие должности, предусмотренные п. 3.2 приказа Генерального прокурора РФ от 29 октября 2015 г. № 603 «Об утверждении перечня должностей в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, при замещении которых федеральные государственные служащие и иные работники обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

Руководители органов и организаций прокуратуры привлекают в установленном порядке к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от должности и увольнения из органов и организаций прокуратуры в связи с утратой доверия за несоблюдение требований

об уведомлении о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения при исполнении должностных обязанностей в связи с владениями ценными бумагами, не-принятие соответствующих мер по урегулированию конфликта интересов, в том числе по заключению договора о передаче в доверительное управление ценных бумаг.

Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ статья 82.1 Закона № 342-ФЗ была дополнена частью 3, в соответствии с которой сведения о сотруднике ОВД, уволенного в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, включаются в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. В связи с этим, предлагаем дополнить перечень ограничений при поступлении на службу в ОВД нормой, запрещающей поступление на службу лиц, сведения о которых содержатся в реестре уволенных в связи с утратой доверия.

В заключении можно сделать следующие выводы: отсутствие законодательно определенных понятий «ограничения и запреты, связанные со службой в ОВД» затрудняют правоприменение. Действующая система ограничений и запретов, связанная со службой в ОВД, нуждается в совершенствовании с учетом специфики такой службы. Ограничение прав и свобод сотрудников ОВД должно осуществляться при обязательном предоставлении им дополнительных гарантий, поскольку одним из важных принципов государственной службы в ОВД выступает взаимосвязь ограничений и запретов и социальных гарантий.

Список литературы

1. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С.65.
2. *Бахрах Д.Н.* Государственная служба России. М., 2007. С. 33.
3. *Братько А.Г.* Запреты в советском праве. Саратов, 1979. С. 17.
4. *Козюк М.Н.* Правовое равенство и привилегия депутатской неприкосновенности // *Личность и власть.* Ростов-на-Дону, 1995. С.165.
5. *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. С. 60; *Он же.* Правовые ограничения: от отраслевого ограничения к теоретическому // *Правоведение.* 1993. № 5 С. 19.
6. *Рассолова Е.Ш.* Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

7. *Кривоносов Д.А.* Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. с. 8.

8. *Шурухнова Д.Н.* Конституционно-правовые ограничения прав сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях // *Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы.* Кутафинские чтения. М., 2014. С. 202—208.

9. *Шурухнова Д.Н., Бондарь Е.О.* К вопросу о применении административно-правовых санкций за коррупционные правонарушения // В сборнике: *Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения.* Сборник научных трудов, Екатеринбург, 2017. С. 232—236.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2014 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения п. 7 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина» // *Вестник Конституционного Суда РФ*, № 3, 2014.

² См.: *Братько А.Г.* Запреты в советском праве. Саратов, 1979. С. 17; *Козюк М.Н.* Правовое равенство и привилегия депутатской неприкосновенности // *Личность и власть.* Ростов-на-Дону, 1995. С.165.

³ См.: *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С.65.

⁴ См.: *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. С. 60; *Он же.* Правовые ограничения: от отраслевого ограничения к теоретическому // *Правоведение.* 1993. № 5 С. 19.

⁵ См.: *Рассолова Е.Ш.* Ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

⁶ См.: *Бахрах Д.Н.* Государственная служба России. М., 2007. С. 33.

⁷ См.: *Кривоносов Д.А.* Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. с. 8.

⁸ Шурухнова Д.Н. Конституционно-правовые ограничения прав сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях // *Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы.* Кутафинские чтения. М. 2014. С. 202-208.

⁹ См.: Распоряжение МВД России от 13 мая 2016 г. № 1/4463 «Об утверждении Плана МВД России по противодействию коррупции на 2016—2017 годы». В соответствии с п. 6 распоряжение действует до завершения выполнения мероприятий, предусмотренных Планом.

¹⁰ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 30 августа 2016 г. № 531 «О передаче в доверительное управление прокурорскими работниками, федеральными государственными гражданскими служащими, иными работниками органов и организаций прокуратуры Российской Федерации принадлежащих им ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) // *Законность*, № 10, 1016.

УДК 342.951

ББК 67.401

@ Д.Н.Шурухнова, Е.А. Кручок. 2018

Responsibility for beatings and violent actions against close people

Ответственность за побои и насильственные действия в отношении близких лиц

DIANA NIKOLAEVNA SHURUKHNOVA,
Professor of the Department of Administrative Law
of Moscow University The Ministry of Internal Affairs
of Russia named after V. Ya. Kikotya, Candidate of Law,
Associate Professor
E-mail: office@unity-dana.ru

ELENA ANDREEVNA KRUCHOK,
cadet of the faculty of training of specialists in the field of infor-
mation security Moscow University The Ministry of Internal
Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya
E-mail: office@unity-dana.ru

ДИАНА НИКОЛАЕВНА ШУРУХНОВА,
Профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: office@unity-dana.ru

ЕЛЕНА АНДРЕЕВНА КРУЧОК,
курсант факультета подготовки специалистов
в области информационной безопасности
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: office@unity-dana.ru

Annotation. Another wave of decriminalization caused active discussion and discussion in the society. The article examines the legal basis and consequences of the decriminalization of beatings committed against close relatives. Different points of view are presented, both by supporters and opponents of the recognition of beatings against close persons not as a crime but as an administrative offense.

Key words: Decriminalization, beatings, close people, domestic violence, administrative offense, crime

Аннотация. Очередная волна декриминализации вызвала активное обсуждение и дискуссии в обществе. В статье рассматриваются правовые основы и последствия декриминализации побоев, совершенных в отношении близких лиц. Представлены различные точки зрения, как сторонников, так и противников признания побоев в отношении близких лиц не преступлением, а административным правонарушением.

Ключевые слова: Декриминализация, побои, близкие лица, домашнее насилие, административное правонарушение, преступление

Федеральным законом от 07.02.2017 № 8-ФЗ были внесены изменения в ст. 116 УК РФ, в результате которых были декриминализованы побои или иные действия, причинившие боль, совершенные в отношении близких лиц.

В пояснительной записке к проекту закона подчеркивалось, что его принятие связано с желанием устранить неоднозначное толкование положений Уголовного кодекса Российской Федерации. С принятием рассматриваемого закона уголовная ответственность за побои в отношении членов семьи и иных близких лиц, теперь предусматривается только в случае совершения указанных действий повторно.

В ранее действовавшей редакции, ст. 116 Уголовного кодекса предусматривала ответст-

венность за побои и насильственные действия, не повлекшие вреда здоровью, в отношении близких лиц, а также по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо по мотивам ненависти к определенной социальной группе. Понятие «близкие лица» было введено в статью, когда в силу вступил пакет законов о частичной декриминализации побоев, краж и невыплаты алиментов. Близкими лицами в таком случае считаются близкие родственники, опекуны, попечители и сожители.

Декриминализация побоев, совершенных в отношении близких лиц, вызвала большой общественный резонанс. Активно обсуждаются вопросы воспитания несовершеннолетних

детей в семье, в частности возможность применения физической силы.

Появились сторонники и противники декриминализации побоев в семье. Сторонники декриминализации побоев, совершенных в отношении близких родственников, приводят основной аргумент — отказ от уголовного преследования и снижение вмешательства государства в семейную жизнь.

Приводятся примеры перекошенных стандартов ювенальной юстиции, сложившиеся в ряде западных стран.

Отмечалось, что складывалась ситуация, при которой конфликт в семье приводил к уголовной ответственности. А аналогичная ситуация с соседом, например, приводила к административной ответственности. В результате, близкие люди были поставлены в неравное положение, осуществлялось давление на семью.

Как поясняла один из их авторов закона О. Баталина, закон исходит из того, что «родная мать для собственного ребенка опаснее, чем чужие дяди». В результате родитель за побои ребенка мог получить до двух лет тюрьмы, а сосед отделялся административным наказанием¹.

Член Общественного совета по защите семьи А. Кисличенко подчеркивает, что потерпевшие далеко не всегда хотят, чтобы их защитили, лишив близкого человека свободы. «Неужели мы хотим, чтобы у нас было, как в Германии: когда на улице кто-то увидел, как мама дала затрещину сыну, потому что он своровал, например, телефон у учительницы, а ребенок после этого оказался в детском доме? Наверное, мы этого не хотим. Мы больше заинтересованы, чтобы из ребенка не вырос вор», — продолжает она².

Сторонники декриминализации побоев в семье считают, это не приведет к повышению уровня насилия, поскольку предусмотрена административная ответственность. Причем административное наказание, предусмотренное ст. 6.1.1 КоАП РФ весьма суровое. Санкцией предусмотрены административный штраф в размере от 5 тыс. до 30 тыс. руб., либо административный арест на срок от 10 до 15 суток, либо обязательные работы на срок от шести до 120 часов.

Кроме того, угроза уголовного преследования за повторное правонарушение также выступает сдерживающим фактором.

Противники декриминализации побоев в отношении близких лиц отмечают, что последствия побоев в виде синяков, ссадин, ушибов

труднее заметить окружающим. Осознание того, что виновному лицу грозит не уголовное, а административное наказание, не способно остановить насилие.

А. Синельников, заместитель директора национального центра по предотвращению насилия, подчеркивает, что чувство безнаказанности приводит к усилению агрессии. Побои в семье характеризуются серийностью, и раз за разом становятся более жестокими. Он напомнил случай, когда супруга Олега Белова обратилась в полицию, однако правоохранительные органы не стали возбуждать уголовное дело. Белов через некоторое время убил жену и шестерых детей, его приговорили к пожизненному лишению свободы. А. Синельников считает, что в случае, если бы полиция отреагировала на заявление, массового убийства удалось бы избежать³.

Решение о внесении изменений в ст. 116 УК РФ было встречено негативными комментариями, закон о декриминализации побоев в семье, по мнению ряда экспертов, развязывает руки супружеской тираннии.

Представители родительских организаций заявили на нулевом чтении законопроекта в Общественной палате РФ, что криминализация побоев бьет по детям. «Родители хотят иметь право на строгость и воспитывать детей», — заявила руководитель международного движения «Русские матери» И. Фролова. «Были случаи, когда родители, останавливая своего ребенка, например, от воровства, были осуждены», — отметила председатель общественной организации «Всероссийское родительское сопротивление» М. Мамиконян. При этом она подчеркивает, что шлепки и подзатыльники нельзя признавать насилием. Из-за криминализации побоев в семье в России в последнее время выросло количество осужденных родителей, которые наказывали детей. «Можно считать шлепки и подзатыльники неправильным педагогическим методом, но это не преступление», — выразила более мягкое отношение к теме директор Общественного центра правовых экспертиз и законопроектной деятельности О. Леткова⁴.

Изменения в Российском законодательстве вызвали волну недовольства как внутри страны, так и за рубежом. При этом аргументация критиков нередко принимала настолько абсурдные и гипертрофированные формы, что оставалось только удивляться, как их вообще можно воспринимать всерьез.

Например, по мнению критиков, поправки фактически оправдали и узаконили домашнее насилие. Причем не только незначительное, не имевшее последствий для здоровья, но вообще любое. Хотя это вовсе не так, причинение вреда здоровью в результате побоев по-прежнему квалифицируется как уголовно наказуемое деяние. Кроме того, побои (в том числе домашнее насилие), не причинившие вред здоровью, признаются противоправным деянием, влекущим административное наказание. Повторное совершение таких действий предполагает уголовное преследование.

Научный и практический интерес представляет опыт борьбы с домашним насилием в зарубежных государствах. В Швеции, в 1979 г., первые в мире был установлен запрет на физическое наказание детей.

Термину «домашнее насилие», отсутствующему в российских актах, в праве европейских стран посвящены отдельные законы или как минимум разделы. Данное определение включают случаи «физического, сексуального, психологического, эмоционального и финансового» насилия. В частности, насилием считаются домогательства, побои, изнасилование, реальное и онлайн-преследование, реальные и виртуальные угрозы (включая угрозы подорвать социальный статус или угрозы в отношении домашних животных). Насилием считается и запрет на встречу с родственниками или друзьями.

Однако, и правовая практика и реальное преследование за эти проступки весьма различаются. Так, в Швеции криминализированы все формы домашнего насилия, а в Великобритании, Германии и Франции ситуация иная. В целом распространена практика семейных судов, которые располагают возможностью не только предупредительно наказать, но и ограничить доступ к потенциальной жертве без уголовного преследования⁵.

До принятия рассматриваемого федерального закона о декриминализации побоев, совершенных в отношении близких лиц, в январе 2017 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) провел исследования об отношении россиян к проблеме насилия в семье.

Как показывают данные опроса, случаи побоев в российских семьях не редки: треть респондентов (33%) сообщает, что подобные случаи бывали в семьях их знакомых, а каждый десятый (10%) лично столкнулся с этим в своей семье.

Несмотря на преобладающее мнение, осуждающее любые виды насилия в семье (79%),

все же довольно высока доля россиян, допускающих применение физической силы в отношении близких лиц (мужей, жен, детей) (19%).

Большинство россиян уверено, что государство должно применять санкции к людям, совершающим насилие в семье. Наиболее адекватным наказанием считаются исправительные работы (25%). Штраф выбирают 13% опрошенных. Есть и те, кто предлагают в качестве наказания заключение под стражу: арест на 15 суток (16%) или тюремный срок (условный — 6% или реальный — 10%).

Идея смягчения наказания (перевод из ряда уголовных в административные преступления) для лиц, совершивших подобное преступление впервые, нашла поддержку более чем у половины опрошенных (59%). Выступают против такого подхода 33% россиян. Положительный эффект от принятия подобного закона прогнозируют 41% респондентов: по их мнению, число случаев насилия в семье уменьшится. Напротив, ухудшения ситуации ожидают 13%, и еще 40% полагают, что существенных изменений не произойдет⁶.

Воспитание ребенка — сложный процесс, требующий индивидуального подхода с учетом личных особенностей. Побои представляют собой посягательство на личную неприкосновенность, связаны с унижением и запугивание. Виновное лицо должно понести наказание, вне зависимости от того является ли он родственником или чужим человеком.

Декриминализация побоев в отношении близких лиц не означает их легализацию. Сохраняются эффективные меры государственного воздействия, в том числе, путем первичного привлечения к административной ответственности.

¹ Замахина Т. Госдума отменила уголовное наказание за побои в семье // <https://rg.ru/2017/01/27/gosduma-otmenila-ugolovnoe-nakazanie-za-poboi-v-seme.html>

² См.: Козкана А., Швец Д. «Ближние лица». Госдума отменила уголовное наказание за побои в семье // <https://zona.media/article/2017/27/01/116>

³ См.: Козкана А., Швец Д. «Ближние лица». Госдума отменила уголовное наказание за побои в семье // <https://zona.media/article/2017/27/01/116>

⁴ См.: Курилова А. Декриминализация побоев в семье. Деятельность ОВД. <https://www.kommersant.ru>

⁵ Интернет ресурс: <http://eirus.net/3255-2/> «Как с домашним насилием справляются в разных странах».

⁶ Официальный сайт ВЦИОМ: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=512>.

УДК 342.951
ББК 67.401.041

@ Н.В. Малахова. 2018

Theoretical aspects of the execution of decisions on cases of administrative violations

Теоретические аспекты исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях

NATALIYA VLADIMIROVNA MALAKHOVA,
assistant professor of the Moscow University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
candidate of juridical sciences, assistant professor
E-mail: nv_malakhova@mail.ru

НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА МАЛАХОВА,
доцент кафедры административной деятельности
ОВД Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: nv_malakhova@mail.ru

Annotation. The article is devoted to theoretical issues of enforcement of decisions on cases of administrative violations. The article defines the concept of execution of decisions on cases of administrative violations, submitted to consideration categories such as goals, objectives and principles of enforcement proceedings in cases of administrative violations that are currently absent in administrative and tort legislation.

Key words: administrative offense, pursuant to the decision in a case concerning an administrative offense, administrative punishment, administrative proceedings, enforcement proceedings, goals, objectives, principles

Аннотация. Статья посвящена теоретическим вопросам исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. В статье определено понятие исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, представлены к рассмотрению такие категории как цели, задачи и принципы исполнительного производства по делам об административных правонарушениях, отсутствующие в настоящее время в административно-деликтном законодательстве.

Ключевые слова: административное правонарушение, исполнение постановления по делу об административном правонарушении, административное наказание, административный процесс, исполнительное производство, цели, задачи, принципы

Российские ученые не раз обращались к вопросам исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, но в то же время обращает на себя внимание отсутствие в административно-деликтном законодательстве понятия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, не определены цели, задачи и принципы данного вида административного производства.

Анализ административного законодательства, позволяет сделать вывод о том, что исполнение постановления по делу об административном правонарушении представляет собой совокупность юридических процедур, связанных с привлечением виновных лиц к ответственности. По мнению ученых, юридические

процедуры определяют стадии юридического процесса, их цели, последовательность и временные рамки, конкретные действия на каждой стадии, основания совершения и взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации¹. Все это дает основание представить исполнение постановления по делу об административном правонарушении как производство по привлечению виновного лица к ответственности. При этом верно будет согласиться с высказанным в литературе мнением, что данное производство будет являться одной из составляющих административно-юрисдикционного процесса².

Содержанием исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях является совершение уполномоченными

должностными лицами ряда процессуальных действий: обращение постановления по делу к исполнению; приведение его в исполнение; в установленных случаях приостановление или прекращение исполнения, предоставление отсрочки или рассрочки по некоторым видам наказаний; разъяснение вопросов о способах и порядке исполнения; окончание производства по исполнению постановления о назначении административного наказания.

Указанные процессуальные действия состоят из взаимосвязанных процедур, которые предполагают строго определенную последовательность и сменяемость, характеризуются рядом особенностей.

Прежде всего, необходимо констатировать, что исполнение постановления по делу об административном правонарушении является самостоятельным производством и не входит в систему стадий производства по делам об административных правонарушениях. Оно имеет свои цели, задачи и принципы, осуществляется на основании законодательно закрепленных положений, и состоит из последовательно сменяемых стадий.

Исходя из того, что административная ответственность является наиболее распространенным видом государственного принуждения, применяемым к лицам, чье поведение не соответствует установленным требованиям правопорядка, исполнение постановления по делу об административном правонарушении носит принудительный характер. При этом, в ряде случаев обязанность исполнить вынесенное в отношении наказанного лица постановление по делу возлагается на самого правонарушителя. Он должен самостоятельно уплатить штраф, выехать из Российской Федерации (при административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда за пределы Российской Федерации), не посещать места проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения и др. В случае же уклонения лица от исполнения административного наказания, следуют соответствующие санкции, преду-

смотренные, в том числе, ч. 1, ч. 3, ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ³.

Основанием начала исполнения постановления по делу об административном правонарушении служит факт его вступления в законную силу согласно ст. 31.1 КоАП РФ.

Понятие «исполнение постановления по делу об административном правонарушении» шире понятия «исполнение постановления о назначении административного наказания», поскольку включает в себя не только приведение в исполнение вынесенного наказания, но и реализацию иных мер, обеспечивающих исполнение постановления. Этот вывод следует из содержания ст. 29.10 КоАП РФ, где говорится о том, что в постановлении по делу об административном правонарушении может указываться размер ущерба, сроки и порядок его возмещения, решаться вопросы: о мероприятиях, состоящих в запрете деятельности лиц; о возвращении залога за арестованное судно; о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение; об изъятых вещах и документах, на которые наложен арест.

В исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях участвует широкий круг субъектов. Участниками исполнительного производства являются не только те, кто должен исполнить вступившее в законную силу постановление, но и должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, применении меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также судьи, органы, должностные лица вынесшие постановление по делу и в силу этого уполномоченные обратить его к исполнению.

Каждый из субъектов исполнительного производства приобретает взаимные права и обязанности, отличающиеся от тех, которые имеют субъекты правоотношений при назначении административного наказания.

Таковы, по мнению, автора, особенности исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Анализируя нормы административного законодательства, можно выделить следующие

цели исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях:

- (1) приведение в исполнение постановления по делу об административном правонарушении;
- (2) защита нарушенных прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства;
- (3) выполнение обязанности правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения в форме предусмотренного законом наказания;
- (4) предупреждение административных правонарушений;
- (5) обеспечение исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Представляется, что для реализации указанных целей должны быть решены следующие задачи:

- (1) определение полномочий органов и должностных лиц, на которых возлагаются обязанности по приведению в исполнение постановления по делу об административном правонарушении;
- (2) соблюдение установленного порядка и сроков исполнения постановления по делу об административном правонарушении;
- (3) гуманное отношения к правонарушителю при реализации назначенного наказания;
- (4) в случае необходимости, разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления о назначении административного наказания.
- (5) юридическое оформление реализации, приостановления, прекращения и окончания исполнения постановления по делу об административном правонарушении.
- (6) информационное взаимодействие субъектов, вынесших постановление по делу об административном правонарушении, и субъектов, уполномоченных приводить его в исполнение.
- (7) контроль за выполнением обязанности правонарушителя претерпеть меры госу-

дарственного принуждения в форме предусмотренного законом наказания, которое он должен исполнить самостоятельно.

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе ряда принципов.

1. Законности. Согласно ст. 1.6 КоАП РФ применение административного наказания и иных мер принуждения может осуществляться только в пределах компетенции уполномоченных лиц на основаниях и в порядке, установленных законом.

2. Равенства перед законом. Согласно ст. 1.4. КоАП РФ Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом.

3. Своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Данный принцип определяет необходимость соблюдения сроков исполнительного производства, предусмотренных гл. 31–32 и др. КоАП РФ.

4. Уважения чести и достоинства гражданина. Ст.1.6 КоАП РФ: при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

5. Сочетания гуманного отношения к правонарушителю и обязанности исполнения постановления о назначении наказания. Несмотря на предоставление правонарушителю рассрочки или отсрочки исполнения постановления по делу об административном правонарушении для решения личных финансовых и иных проблем (ст. 31.5 КоАП РФ), реализация административного наказания, тем не менее, осуществляется в полном объеме в предусмотренные сроки.

Исходя из вышесказанного, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях можно представить как административное производство, т.е. вид административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, урегулированной нормами административного права, целью которой является приведение в исполнение постановления по делу об адми-

нистративном правонарушении; защита нарушенных прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства; выполнение обязанности правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения в форме предусмотренного законом наказания; предупреждение административных правонарушений; обеспечение исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Список литературы

1. Административно-процессуальное право: курс лекций / Под ред. И.Ш. Киляханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 336-337.

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

3. Попович О.М. Теоретические проблемы юридической сущности административного процесса // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 133-135.

¹ Попович О.М. Теоретические проблемы юридической сущности административного процесса // Вестн. Московского ун-та МВД России. 2015. № 6. С.133–135.

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

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

УДК 342.951

ББК 67.401

@ Э.В. Маркина, Ю.Н. Сосновская. 2018

Features of administrative and legal methods implemented by government agencies executive power

Особенности административно-правовых методов реализуемых государственными органами исполнительной власти

ELEONORA VIKTOROVNA MARKINA,

Assistant Professor of the Department of Administrative Activity of the Department of Internal Affairs of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikota, Candidate of Law, Associate Professor
E-mail: office@unity-dana.ru

JULIA NIKOLAEVNA SOSNOVSKAYA,

Assistant Professor of the Department of Administrative Activity of the Department of Internal Affairs of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikota, Candidate of Law, Associate Professor
E-mail: office@unity-dana.ru

ЭЛЕОНОРА ВИКТОРОВНА МАРКИНА,

доцент кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент
E-mail: office@unity-dana.ru

ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА СОСНОВСКАЯ,

доцент кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, доцент
E-mail: office@unity-dana.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Рецензент: Кученин Евгений Сергеевич доцент кафедры административной деятельности ОВД кандидат юридических наук

Annotation. The peculiarities of administrative and legal methods implemented by state bodies of executive power

Key words: economic crisis, economic system, methods of regulating legal relations

Аннотация. Анализируются особенности административно-правовых методов реализуемых государственными органами исполнительной власти

Ключевые слова: экономический кризис, экономическая система, методы регулирования правовых отношений

Экономическая система является основным двигателем прогресса, она задает положительные тенденции при умеренном развитии. Экономический кризис в Российской Федерации берет свое начало еще с середины 2014 г. За последние два года правительство реализовало массу программ по стабилизации обстановки в важнейших направления государственной политики. Не смотря на это социальное положение граждан заметно ухудшилось, что может повлечь рост правонарушений. Политика государства по декриминализации определенных деяний из Уголовного Кодекса Российской Федерации, напряженная социальная обстановка, а также реформы проводимые министерством

внутренних дел по сокращению сотрудников органов внутренних дел все это влечет последствия, при которых уровень правонарушений может возрасти в несколько раз. Эти негативные проявления затрагивал в выступлении В.А. Колокольцев на расширенном заседании коллегии МВД России и указал эффективная деятельность правоохранительных органов в реализации мер убеждения и административно-правового принуждения является одним из важнейших направлений деятельности для обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка в Российской Федерации.

На протяжении всего времени жизнедеятельности человечества существовали нормы

социального регулирования. Регулирование общественных отношений было различным, переходило из одной стадии в другую в зависимости от развития общества¹.

Одним из методов регулирования социальных отношений является принуждение. Сущность данного метода заключается в установление необходимого поведения обществом, с использованием как физического и психического насилия, так и без него. Широко применяется органами государственной власти для установления общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Используя отдельные методы или весь комплекс можно регулировать поведения общества, однако ошибка в выборе способа регулирования общественных отношений может обернуться крайне негативно для государства.

В СССР широко использовались методы принуждения, это было связано с жестким режимом того времени. Не смотря на то что советские ученые научными трудами доказали эффективность мер поощрения для стимулирования деятельности общества.

Изучая назначение мер принуждения, необходимо отметить, что осуществление государственного управления без использования данного механизма невозможно, так как это является гарантом соблюдения установленного порядка в обществе и государстве в целом.

Административно-правовые методы — это способы реализации задач и функций государственными органами исполнительной власти, направленные в отношении управляемого объекта к которым относится, чаще всего подчиненные государственные органы, организации, учреждения, общественные объединения, а также общество в целом и отдельные граждане².

Административно-правовые методы регулируют как каждодневные задачи и функции, стоящие перед органами государственной власти, так и долговременные направленные на взаимодействие органов государственной власти с различными субъектами. Государственные органы исполнительной власти в рамках своей компетенции путем принятия правовых актов осуществляют государственно-властные полномочия для регулирования отношений между субъектом и объектом управления. Выбор административно-правовых методов зависит от формы правления, политическим и экономическим устройством в государстве.

Стоит отметить, что государственные органы исполнительной власти используют различные подходы к объекту принуждения, так как объекты могут быть совершенно разные: государственные учреждения и организации, коммерческие учреждения и организации, общественные объединения, общество в целом и граждане в частности. Организационно-правовой статус, форма собственности, принадлежность к определенному ведомству все это определяет необходимый подход для реализации меры принуждения.

Для соблюдения конституционного принципа законности органы государственной власти принимают нормативно-правовые акты, регулирующие отношения между государственными органами с одной стороны и учреждениями, организациями, обществом в целом и гражданами в частности с другой. К примеру, постановление Правительства РФ является обще нормативным актом управления, главной задачей которого является установление приемов и способов для регулирования административно-правового принуждения.

Государственные органы исполнительной власти для выполнения возложенных на них полномочий используют различные методы, однако наиболее эффективными в настоящее время являются методы убеждения и принуждения, значимость которых сложно переоценить. Использование метода убеждения в правовом государстве для гражданского общества как основного метода осуществления деятельности государственных органов исполнительной власти говорит о сформированном поведении общества в целом. Но в настоящее время без метода принуждения государственным органам исполнительной власти РФ не выполнить возложенных на нее функции. Впрочем, в Российской Федерации государственными органами проводится правовое просвещение и правовое информирование граждан, что оказывает положительное влияние граждан.

Стоит упомянуть Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений³. В данном федеральном законе отражена форма профилактического воздействия, которая подразумевает собой объявление официального предостережения. Это говорит

о том, что деятельность государственных органов в последнее время направлена на реализацию методов убеждения, прежде чем приступить к административно-правовому принуждению.

Учитывая тот факт что задачи, содержащиеся в Указе Президента от 28.06.1993 г. « О концепции правовой информатизации России » были выполнены не в полном объеме, использование убеждение как основной метод не представляется возможным, следовательно, необходимо сочетать метод убеждения и принуждения для решения задач стоящих перед государственными органами исполнительной власти⁴.

Реализация мер административно-правового принуждения это не только право, но и обязанность государственных органов. По форме воздействия на общество в целом и на отдельных граждан в частности методы делятся на экономические и административные.

Экономические методы относят к косвенным, они направлены на объект управления. Сущность заключается в применении экономического воздействия, а именно: установление ценовой категории: размер налога; изменение процентной ставки; экономические санкции. С помощью экономического воздействия государственные органы исполнительной власти контролируют деятельность объекта управления в сфере исполнения законодательства.

Административными являются способы прямого или не экономического влияния субъекта государственного органа на деятельность управляемых должностных лиц организаций и учреждений. Данные методы широко используются государственными органами исполнительной власти, в связи с этим они получили такое название. Должностные лица государственных органов исполнительной власти в соответствии со своими полномочиями принимают управленческие решения, которые являются обязательными для исполнения объектом управления. Государственные органы исполнительной власти имеют широкий спектр административно-правовых методов: предписание разрешающие или запрещающие определенные действия; государственная лицензия; использование поощрений и административное принуждение; установление контроля и надзора; установление стандартов.

Как административные, так и экономические методы реализуются с одной целью глав-

ной целью — воздействие государственного органа исполнительной власти на объект управления. Соответственно для успешного выполнения главной цели можно совместно использовать административные и экономические методы.

Административно-правовые методы занимают важное место для системы государственных органов исполнительной власти, так как они помогают успешно выполнять задачи стоящие перед ними.

Следовательно, необходимо сделать вывод, что реализация государственной властью методов принуждения необходима для выполнения стоящих перед государственными органами исполнительной власти первоочередных функций и задач.

Вопрос об интеграции отдельных мер административного принуждения стран Евросоюза в административное законодательство РФ остается актуальным в настоящее время. Интеграция изученных мер принуждения не несет собой последствий правовой коллизии, а также нет необходимости в оснащении сотрудников правоохранительных органов дополнительным материально-техническим обеспечением. Рассматриваемые меры административно-правового принуждения не ограничивают конституционные права и свободы граждан и не несут дополнительной нагрузки на правоохранительные органы РФ.

¹ Социологические концепции права и государства в России. С.А. Муромцев. Н.М. Коркунов. М.М. Ковалевский 1877 г.

² Аганов А.Б. Административное право: учебник / А.Б. Аганов. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2016. 937 с. Зеленцов А.Б.

³ Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Российская газета 28.06.2016 г. [Электронный ресурс].

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 28.06.1993 года «О концепции правовой информатизации России». (ред. от 22.03.2005) // Российская газета 29.06.1993 г. [Электронный ресурс].

УДК 342.951

ББК 67.401

@ О.М. Попович. 2018

Actual issues of administrative responsibility of foreign citizens (persons without citizenship)

Актуальные вопросы административной ответственности иностранных граждан (лиц без гражданства)

OKSANA MIKHAYLOVNA POPOVICH,
the senior lecturer of faculty of administrative law
of V. Ya. Kikot Moscow University of the Ministry of the Internal
Affairs of Russia, master of laws, the senior lecturer
E-mail: oxana_popovich@mail.ru

ОКСАНА МИХАЙЛОВНА ПОПОВИЧ,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России,
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: oxana_popovich@mail.ru

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

Annotation. Within the framework of the article, topical issues of administrative responsibility of foreign citizens, as well as stateless persons, are analyzed. In particular, special attention is paid to theoretical and practical problems of administrative responsibility of foreign citizens, as well as the reasons for committing offenses by this group of people.

Key words: Foreign citizens, stateless persons, administrative offenses, migration, migration policy, arrest, fine, state border

Аннотация. В рамках статьи анализируются актуальные вопросы административной ответственности иностранных граждан, а также лиц без гражданства. В частности, особое внимание уделяется теоретическим и практическим проблемам административной ответственности иностранных граждан, а также причинам совершения правонарушений данной группой лиц.

Ключевые слова: Иностранцы граждане, лица без гражданства, административные правонарушения, миграция, миграционная политика, арест, штраф, государственная граница

Социально-экономические и политические изменения, произошедшие в последние десятилетия и продолжающиеся на глобальном уровне в настоящее время, создали предпосылки для существенного увеличения миграционных потоков со всеми вытекающими отсюда последствиями, что потребовало уделить особое внимание соответствующим проблемам.

К мигрантам можно относиться по-разному, однако сторонникам негативной оценки процессов, связанных с миграцией в России, необходимо учитывать, что на сегодняшний день мигранты закрывают гигантскую кадровую брешь в экономике страны.

В последние годы сложилась такая ситуация, что нелегально прибывшие в Российскую Федерацию иностранные граждане, из-за незнания языка и законов, взаимодействуя с обществом,

становятся причиной массы проблем. По статистическим данным, за последние несколько лет возросло число правонарушений, которые совершили именно выходцы из других государств на нашей территории. Сюда относят мошенничество, несоответствие миграционных документов, воровство, вандализм.

Стало понятно, что проблематика вопроса, а точнее то, как миграция влияет на внутреннюю жизнь России, представляет собой очень серьезный конфликт интересов. Более того, многие эксперты прогнозируют, что поток мигрирующих граждан будет увеличиваться с каждым годом. Это обусловлено сложной экономической и политической ситуацией в мире. Конфликты в Украине и Сирии, повсеместное ухудшение уровня жизни в странах, менее развитых по сравнению с Российской

Федерацией, — это все причины того, почему люди так желают попасть на территорию России. Именно поэтому возникла необходимость более жесткого контроля за законностью и целесообразностью пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) на территории Российской Федерации, и перемен в законодательной базе регулирующих данные вопросы.

Мировое сообщество весьма озабочено проблемами миграции. Об этом свидетельствуют многочисленные исследования и разработки, проводимые специалистами различных областей знания.

Ежегодно в России тысячи иностранных граждан и лиц без гражданства привлекаются к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства. В связи с неизменным увеличением числа прибывающих, обостряется проблема ужесточения ответственности за нарушения в сфере миграции¹.

Чтобы хоть как-то упорядочить права беженцев и вынужденных переселенцев в 1993 г. были приняты два основополагающих закона «О беженцах»² и «О вынужденных переселенцах»³, которые и до настоящего времени являются основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими социально-правовую защиту беженцев и вынужденных переселенцев.

Важно отметить, что статус иностранных граждан, лиц без гражданства на сегодняшний день имеет существенные отличия от статуса граждан России, в том числе и в плане административно-правовой ответственности. Так, например, только иностранные граждане и лица без гражданства могут быть подвергнуты административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ).

Правовое положение мигрантов регулируется большим количеством законодательных актов, в частности это и нормы международного и национального права, а также особым правовым режимом, который предоставляется страной пребывания.

Основная роль в укреплении правопорядка и законности в данной сфере принадлежит мерам административной ответственности. Иностранные граждане, а также лица без гражданства, которые нарушают режим пребывания

в нашей стране, подвергаются административно-правовым санкциям, к которым на сегодняшний день относятся: предупреждение, штраф, конфискация предмета правонарушения, административный арест, а также административное выдворение.

Предупреждение является самой распространенной мерой, которая выражается в порицании юридического или физического лица, оформляется предупреждение в письменном виде. Такая санкция может последовать лишь за незначительное нарушение закона. Вместе с тем, практика говорит о том, что данная мера является далеко не самой результативной.

Более серьезная мера, которая может быть применена к иностранным гражданам (лицам без гражданства) за нарушение законодательства в анализируемой области, является административный штраф. Административный штраф также является весьма распространенной мерой, в частности по причине того, что он предусмотрен за все правонарушения в данной области, и такая мера является более действенной, нежели предупреждение. Кроме того, административный штраф может быть назначен вместе с другим видом наказания. Но существенной проблемой, возникающей при реализации данного вида административного наказания, является тот факт, что большинство иностранных граждан и лиц без гражданства являются «неплатежеспособными».

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения — это «принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей». Конфискацию в рассматриваемой сфере применяют лишь как дополнительное наказание наряду со штрафом, и предусматривается она только в двух статьях главы 18 КоАП — ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.3.

Административный арест — это содержание нарушителя в условиях изоляции от общества под стражей до 15-ти суток в предназначенных для этих целей учреждениях. Он назначается за отдельные виды наиболее общественно опасных противоправных деяний и применяется только в качестве основного административного

наказания. В данной области арест предусмотрен санкцией только одной ст. 18.7 КоАП РФ.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан (лиц без гражданства) состоит «в принудительном и контролируемом перемещении их через границу за пределы государства, а в случаях, предусмотренных законодательством, — в контролируемом самостоятельном их выезде из Российской Федерации» (ст. 3.10 КоАП РФ).

Иностранные граждане (лица без гражданства) могут быть выдворены с территории Российской Федерации за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8, ч. 1–3 ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ.

При назначении иностранному гражданину (лицу без гражданства) административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации он может быть помещен в специальное учреждение на срок не более 48 часов (ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ). Установить личность иностранного гражданина и получить документы, удостоверяющие его личность, за указанный период времени часто не представляется возможным. Проблемой в этом случае является длительное содержание в специальных учреждениях иностранных граждан при реализации их административного выдворения с территории Российской Федерации.

Вопросы административно-правового регулирования иностранных граждан в нашей стране всегда были и остаются в центре внимания, данными вопросами и проблемами, с ними связанными, уже на протяжении длительного времени занимаются как теоретики⁴, так и практики.

Для того, чтобы разрабатывать грамотные средства обеспечения режима иностранных граждан и лиц без гражданства на территории нашей страны, необходимо правильно определять содержание механизма такого регулирования.

Анализ судебной практики показывает, что большую часть дел об административных правонарушениях с участием иностранных граждан, составляют дела по нарушению установленного порядка режима пребывания (проживания) в РФ (ст. 18.8 КоАП РФ⁵),

а также незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности (ст. 18.10 КоАП РФ) и незаконное привлечение их к трудовой деятельности (ст. 18.15 КоАП РФ).

Это объясняется тем, что проблема незаконной миграции стала предметом повышенного внимания и вызывает растущую обеспокоенность со стороны Правительства РФ.

В настоящее время эта проблема усугубляется как на национальном, так и на международном уровне. Более того, незаконная миграция приобретает новые формы и масштабы, которые часто имеют отношение к другим видам международной преступной деятельности, что представляет угрозу безопасности государства и общества.

По нашему мнению, основными причинами совершения административных правонарушений в рассматриваемой области являются:

- (1) отсутствие комплексной государственной системы предупреждения административных правонарушений и, как следствие, непродуктивность разрозненных мероприятий по их предупреждению;
- (2) недостаточная эффективность системы наказания;
- (3) слабая осведомленность населения по вопросам, касающимся правил режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Видится, что в существующих условиях назрела необходимость совершенствования административного законодательства в сфере режима охраны государственной границы и режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Помимо этого мерами, направленными на решение задач предупреждения и пресечения административных правонарушений в области защиты государственной границы и режима пребывания на территории Российской Федерации, а также совершенствования миграционной политики, являются:

- (1) формирование необходимой инфраструктуры, посредством которой будет осуществляться административное выдворения за пределы Российской Федерации;
- (2) разработка действенных механизмов по борьбе с каналами незаконной миграции;
- (3) активное международное сотрудничество по анализируемому вопросу (сюда входит проведение совместных профилактических мероприятий, обмен информацией);
- (4) усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

Таким образом, дальнейшее совершенствование норм административного законодательства будет способствовать формированию единообразного подхода к применению административных наказаний в отношении иностранных граждан (лиц без гражданства) находящихся на территории Российской Федерации, а также повышению их эффективности.

Список литературы

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «СЗ РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // «СЗ РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

3. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // «Российская газета» от 20 марта 1993 г., № 54.

4. Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993 № 4528-1 (последняя редакция) // «Российская газета» от 20 марта 1993 г., № 54.

5. Прусакова М.Г. Административная ответственность за правонарушения иностранных граждан и лиц без гражданства // Бизнес в законе. 2013. № 1.

6. Шурухнова Д.Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии): монография. М.: Московский университет МВД России, 2006. 141 с.

¹ Прусакова М.Г. Административная ответственность за правонарушения иностранных граждан и лиц без гражданства // Бизнес в законе. 2013. № 1.

² Федеральный закон «О беженцах» от 19.02.1993 № 4528-1 (последняя редакция) // «Российская газета» от 20 марта 1993 г., № 54.

³ Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // «Российская газета» от 20 марта 1993 г., № 54.

⁴ Шурухнова Д.Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии): Монография. М.: Московский ун-тет МВД России, 2006. 141 с.

⁵ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

УДК 34.2
ББК 67.4

@ Т.А. Прудникова. 2018

Organization of interaction in the field of external labour migration of the Ministry of internal affairs of the Russian Federation with organizations and institutions for the implementation of legislation on external labour migration

Организация взаимодействия в сфере внешней трудовой миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации с организациями и учреждениями по реализации законодательства по вопросам внешней трудовой миграции

TATIANA ANATOLYEVA PRUDNIKOVA,
associate Professor administrative law
Moscow University of the MIA of Russia
named after V.J. Kikot, D. Yu.H.
E-mail: prudi1@rambler.ru

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПРУДНИКОВА,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, д.ю.н.
E-mail: prudi1@rambler.ru

Scientific specialty: 12.00.14 — administrative law, administrative process.

Научная специальность: 12.00.14 — административное право, административный процесс

Annotation. This article reveals the main issues of the organization of interaction between the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation and organizations and institutions at the Federal and regional levels in the field of external labor migration.

Key words: external labour migration; Ministry of internal Affairs; labour migrants; interaction

Аннотация. Данная статья раскрывает основные вопросы организации взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с организациями и учреждениями на федеральном и региональном уровнях в сфере внешней трудовой миграции.

Ключевые слова: внешняя трудовая миграция; Министерство внутренних дел; трудовые мигранты; взаимодействие

Тенденции к расширению внешней трудовой миграции, которые в последнее время достаточно четко появились во многих странах мира, уже в течение длительного времени наблюдаются и в России. Одним из результатов политических и социально-экономических преобразований в Российской Федерации стало превращение ее в центр притяжения трудовых мигрантов не только из бывших союзных республик, но и из стран дальнего зарубежья. При этом в государственной политике регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы произошел поворот от идеологических соображений к экономическим.

Первый важный фактор трудовой миграции в Россию — ее относительная привлекатель-

ность с точки зрения уровня жизни, возможности получения более высоких заработков.

Второй важный фактор, определяющий приток трудовых мигрантов, — ситуация на рынке труда, устойчивый спрос на иностранную рабочую силу в России, сохраняющиеся возможности занятости для иностранцев в формальном и неформальном секторах экономики.

В пределах своих полномочий полиция оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив

в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

Вместе с тем Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями¹.

Также Положением о Главном управлении по вопросам миграции МВД России, утвержденным приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 определено, что Главное управление в установленном порядке осуществляет взаимодействие по вопросам своей деятельности с подразделениями МВД России, соответствующими подразделениями правоохранительных органов, государственных и муниципальных органов, общественными объединениями и организациями, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями².

Взаимодействие Министерства внутренних дел Российской Федерации с организациями и учреждениями по реализации законодательства в сфере внешней трудовой миграции осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях.

На федеральном уровне взаимодействие осуществляется с общественной палатой Российской Федерации, Российским профессиональным союзом моряков, Всероссийским союзом страховщиков и иными организациями.

Общественная палата Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов.

Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»³ установлено, что Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

При Общественной палате Российской Федерации была создана Комиссия по развитию общественной дипломатии и поддержке соотечественников за рубежом в которой регулярно принимают участие представители ГУВМ МВД России по вопросам относящимся к компетенции ведомства.

Российский профессиональный союз моряков осуществляет свою деятельность в соответствии с Уставом, утвержденным на Внеочередном съезде Российского профессионального союза моряков от 22 сентября 1996 г.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 996 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве»⁴ Министерство внутренних дел Российской Федерации, осуществляет обеспечение соблюдения требований Конвенции

2006 г. о труде в морском судоходстве⁵ предусмотренных, правилами 1.4 «Подбор и трудоустройство» (в части подбора и трудоустройства граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства).

В этой связи в целях выполнения требований Конвенции, предусмотренных правилами 1.4 «Подбор и трудоустройство» (в части подбора и трудоустройства граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства) постановлением Правительства от 30 декабря 2017 г. № 1714 «О внесении изменений в Положение о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» имплементированы положения Конвенции в правовое поле Российской Федерации⁶.

В соответствии с пунктом 9 статьи 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷ определено, что уполномоченная данным субъектом Российской Федерации организация участвует в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляет прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказывает содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографировании.

По данным на 15 января 2018 г.⁸ уполномоченные организации функционируют в 52 субъектах Российской Федерации, из которых в 35 — ФГУП «ПВС» МВД России, в 17 — иные организации.

Согласно статистической отчетности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в течение 2017 г.⁹ через уполномоченные организации в Российской Федерации оформлено 1 млн 261,1 тыс. патентов. В общей доле патентов, оформленных подразделениями по вопросам миграции (1 млн 682,6 тыс.), данный показатель составляет 74,9%.

В течение 2017 г. правом определения уполномоченной организации воспользовались исполнительные органы государственной власти в Карачаево-Черкесской Республике, Новгородской и Самарской областях.

Институт уполномоченных организаций является эффективным инструментом повышения качества оказания государственной услуги по оформлению и выдаче патентов. Целесообразно продолжать на постоянной основе осуществление контроля за деятельностью уполномоченных организаций в целях повышения эффективности их функционирования для освобождения сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России от рутинной и неквалифицированной административной работы.

В соответствии с подп. 4 п. 2 ст. 13² Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁰ действующий на территории Российской Федерации на срок осуществления трудовой деятельности данным иностранным гражданином договор (полис) добровольного медицинского страхования, заключенный со страховой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо договор о предоставлении платных медицинских услуг, заключенный с медицинской организацией, находящейся в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин намеревается осуществлять трудовую деятельность. Договор (полис) добровольного медицинского страхования либо договор с медицинской организацией о предоставлении платных медицинских услуг должен обеспечивать оказание иностранному гражданину первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

Кроме того, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного субъекта Российской Федерации документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией, инфекционных заболеваний, которые представляют опасность

для окружающих, а также сертификата об отсутствии заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

Исполнительные органы государственной власти всех 85 субъектов Российской Федерации установили названные перечни, которые включают в себя от 1 (в г. Москве — Государственное бюджетное учреждение здравоохранения города Москвы «Московский научно-практический центр дерматовенерологии и косметологии Департамента здравоохранения города Москвы») до 70 организаций (в Кемеровской области). Вместе с этим следует отметить, что на региональном уровне начата реализация мер по формированию электронных регистров медицинского обследования иностранных граждан, позволяющих осуществлять проверку подлинности представляемых иностранными гражданами медицинских документов (Красноярский край, Костромская, Ростовская, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра).

¹ См.: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»// www.garant.ru

² См.: Приказ МВД России от 15.04.2016 № 192 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // www.garant.ru

³ См.: Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016) // www.garant.ru

⁴ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 996 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции 2006 г. о труде в морском судоходстве» (ред. от 13.10.2017) // www.garant.ru

⁵ См.: Федеральный закон от 05.06.2012 № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве»// www.garant.ru

⁶ См.: Постановление Правительства от 30 декабря 2017 г. № 1714 «О внесении изменений в Положение о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации»// www.garant.ru

⁷ См.: Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // www.garant.ru

⁸ См.: Официальный сайт ГУВМ МВД России // www.mvd.ru

⁹ См.: Официальный сайт ГУВМ МВД России// www.mvd.ru

¹⁰ См.: Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // www.garant.ru

УДК 342.951
ББК 67.401.02
@ Л.Л. Сакулина. 2018

Legal prerequisites for the introduction of a competitive method for the formation of personnel reserves of internal affairs bodies

Правовые предпосылки внедрения конкурсного способа формирования кадровых резервов органов внутренних дел

LUBOV LVOVNA SAKULINA,
assistant professor of administrative law at
Moscow University Russian Interior Ministry named VY Kikot ,
Candidate of Legal Sciences
E-mail: Sll3@rambler.ru

ЛЮБОВЬ ЛЬВОВНА САКУЛИНА,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
E-mail: Sll3@rambler.ru

Annotation. In the presented article the Institute of personnel reserve of the public service of the Russian Federation, and also prerequisites of introduction of the competitive method of formation of personnel reserves of law-enforcement bodies is considered. Measures aimed at improving the work with the personnel reserve are proposed.

Key words: service in the internal Affairs bodies, competition, personnel reserve

Аннотация. В представленной статье рассматривается институт кадрового резерва государственной службы Российской Федерации, а также предпосылки внедрения конкурсного способа формирования кадровых резервов органов внутренних дел. Предложены меры, направленные на совершенствование работы с кадровым резервом.

Ключевые слова: служба в органах внутренних дел, конкурс, кадровый резерв

В 2003 г. формирование и работа с кадровым резервом были законодательно закреплены в качестве важнейшего принципа формирования кадрового состава государственной службы Российской Федерации¹.

На сегодняшний день существует несколько способов отбора кандидатов в кадровый резерв на государственной службе.

Зачисление по рекомендации непосредственного руководителя. Этот способ является наиболее распространенным и простым в реализации, при этом нужно помнить о высокой субъективности этого способа, так как в кандидаты попадают не наиболее соответствующие должности сотрудники, а наиболее «удобные» начальнику. Многие руководители часто опасаются того, что их карьере могут помешать, и именно поэтому предлагают для резерва зачастую наименее подходящих кандидатов. Этот способ отбора кандидатов в кадровый резерв реализуется в отношении сотрудников

органов внутренних дел. Отбор сотрудников планируемых к включению в кадровый резерв, производится руководителями (начальниками), имеющими право назначения сотрудников на соответствующие должности, совместно с кадровыми подразделениями на основе изучения и оценки их служебной деятельности, личных и деловых качеств.

Еще один способ отбора кандидатов является зачисление в кадровый резерв на конкурсной основе.

По правилам ст. 22. и ч. 1 ст. 64 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»², кадровый резерв формируется на конкурсной основе с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации и поступивших заявлений гражданских служащих (граждан).

С учетом особенностей категорий лиц, зачисляемых в кадровый резерв, а также иных

обстоятельств ч. 6 ст. 64 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает семь способов зачисления в кадровый резерв, из которых два касаются граждан, не состоящих на государственной службе, и пять — государственных гражданских служащих.

Государственные гражданские служащие могут быть включены в кадровый резерв в порядке должностного роста:

- (1) по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;
- (2) по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (т.е., в случае не прохождения такого конкурса) с их согласия;
- (3) по результатам аттестации, если аттестационная комиссия в соответствии с п. 1 ч. 16 ст. 48 Федерального закона № 79-ФЗ примет решение рекомендовать зачисление в кадровый резерв и при условии согласия государственного служащего.

Кроме того, включению в кадровый резерв подлежат государственные гражданские служащие, увольняемые с гражданской службы:

- (1) в связи с сокращением должностей гражданской службы либо упразднением государственного органа по решению представителя нанимателя государственного органа, в котором сокращаются должности гражданской службы, либо государственного органа, которому переданы функции упраздненного государственного органа, с согласия указанных гражданских служащих;
- (2) в связи с призывом гражданского служащего на военную службу; восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы по решению суда; избранием или назначением гражданского служащего на государственную должность, на муниципальную должность либо избранием на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза; наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой;

исполнением гражданским служащим государственных обязанностей.

В органах внутренних дел формирование кадрового резерва установлено ст. 78 Федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 342-ФЗ), предусматривающей формирование федерального кадрового резерва для замещения должностей высшего начальствующего состава и кадровые резервы МВД России и территориальных органов МВД России для замещения должностей руководителей (начальников) из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава.

Общие требования к формированию кадрового состава установлены в ст. 75 Федерального закона № 342-ФЗ и основываются на принципах обязательного профессионального отбора, равного доступа граждан к службе в органах внутренних дел, учета уровня квалификации, заслуг в служебной деятельности, личных и деловых качеств, последовательности должностного роста, плановости, применения современных кадровых технологий.

Положение о формировании федерального кадрового резерва для замещения должностей высшего начальствующего состава определено указом Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1653 «О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации»⁴.

Данным Положением установлено, что федеральные кадровые резервы — сформированные в установленном порядке группы граждан Российской Федерации, соответствующие определенным квалификационным требованиям и обладающие необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на должности высшего начальствующего состава, входят в состав федерального резерва управленческих кадров.

Формирование федеральных кадровых резервов осуществляется в соответствии с принципами законности; учета текущей и перспективной потребности в замещении должностей высшего начальствующего состава; персональной ответственности руководителей за

обоснованность предложений о включении лиц в федеральные кадровые резервы и за создание условий для их профессионального роста; всесторонней и объективной оценки профессиональных и личных качеств кандидатов на включение в федеральные кадровые резервы.

Формирование федерального кадрового резерва МВД России осуществляет Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров на основании предложений Министра внутренних дел Российской Федерации. Численный состав кадрового резерва МВД России не может превышать одну треть от количества должностей высшего начальствующего состава.

В отличие от федерального кадрового резерва МВД России, количество сотрудников органа внутренних дел, включенных в кадровый резерв территориальных органов и подразделений МВД России, не ограничивается. Кроме того, сотрудник может состоять в кадровых резервах для замещения нескольких должностей.

Порядок формирования кадровых резервов МВД России и территориальных органов и подразделений утвержден приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827⁵.

Однако данный приказ недостаточно полно регламентирует порядок отбора сотрудников для включения в кадровый резерв и предполагает субъективный подход к решению данной задачи — решение о включении сотрудника в кадровый резерв принимает руководитель (начальник), имеющий право назначения на должность, для замещения которой сотрудник планируется к включению в кадровый резерв. Кроме того, в соответствии с данным приказом кадровый резерв неограничен, что представляется нецелесообразным, поскольку подготовка кадрового резерва требует бюджетных расходов, отвлечения сил и средств органов внутренних дел от исполнения непосредственных обязанностей.

Порядок формирования кадровых резервов МВД России, его территориальных органов и подразделений указывает на ряд критериев отбора кандидатов на зачисление в кадровый резерв, но не устанавливает конкретных показателей, которым должны соответствовать кандидаты.

Таким образом, на сегодняшний день конкурсный отбор кандидатов для зачисления в кадровый резерв используется только в отношении государственных гражданских служащих.

Реализуя конституционные принципы равного доступа граждан к государственной службе и доступности информации о государственной службе, необходимо предоставить государственные гарантии сотрудникам органов внутренних дел, аналогичные предоставляемым на гражданской службе, как того требуют ст. 7, 19 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, обязывающие законодателя осуществлять правовое регулирование на основе принципов равенства, справедливости и соразмерности и тем самым не допускающие установления различного объема гарантий.

Институт кадрового резерва государственной службы в органах внутренних дел призван обеспечить повышение уровня кадрового состава руководителей органов и организаций внутренних дел, поэтому представляется целесообразным осуществлять предварительный отбор кандидатов на зачисление в кадровый резерв на конкурсной основе. Такой подход будет способствовать более эффективной подготовке кадрового резерва и, как следствие, повышению уровня руководящих кадров органов внутренних дел.

Список литературы

1. Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / Под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. Ч. 2. М.: Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2015. 231 с.

¹ Статья 11 Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1653 «О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 51. Ст. 7170.

⁵ Приказ МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов» // Российская газета. 2012. 10 декабря.

УДК 342.951

ББК 67.401

@ И.Ю. Сизов. 2018

**Some aspects of judicial practice related to the dismissal
of officials of bodies of internal affairs on the grounds
of the commission of the offense, discrediting honor employee
of the Police Department**

Отдельные аспекты судебной практики, связанной
с увольнением должностных лиц из органов
внутренних дел по основаниям совершения проступка,
порочащего честь сотрудника ОВД

IVAN YURIEVICH SIZOV,

associate professor of the department of administrative law
of Kikot Moscow University of the Ministry of the Interior
of Russia, candidate of legal sciences
E-mail: ivasi158@yandex.ru

ИВАН ЮРЬЕВИЧ СИЗОВ,

доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
E-mail: ivasi158@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право, административный процесс

Рецензент: Глеб Николаевич Василенко заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Annotation. This article provides an overview of various actions qualified as misconduct, discrediting the honor of the police officer. The question of the need for performance audits, the results of which employees who have committed misconduct are subject to dismissal.

Key words: police department, firing, disciplinary, honor police officers

Аннотация. В данной статье проводится обзор различных действий, квалифицируемых как проступки, порочащие честь сотрудника ОВД. Ставится вопрос о необходимости проведения служебных проверок, результатам которых сотрудники, допустившие нарушения служебной дисциплины, подлежат увольнению.

Ключевые слова: ОВД, увольнение, дисциплинарный проступок, честь сотрудника ОВД

Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, служба в органах внутренних дел является особым видом государственной службы, направленным на реализацию публичных интересов¹, что предопределяет наличие у сотрудников, проходящих службу в этих органах, специального правового статуса, обусловленного выполнением конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Законо-

датель, определяя их правовой статус, вправе устанавливать для этой категории граждан особые требования, в том числе к их личным и деловым качествам, и особые обязанности, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования органов внутренних дел, а также специфическим характером деятельности указанных лиц².

Порядок и условия прохождения службы в органах внутренних дел, требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел урегулированы в Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ.

Сотрудник органов внутренних дел обязан не допускать злоупотреблений служебными

полномочиями, соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел, а также соблюдать требования к служебному поведению сотрудника (п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ).

В силу п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, предусматривающего требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел, при осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время сотрудник органов внутренних дел должен заботиться о сохранении своей чести и достоинства, не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти.

Кодексом профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1138, было предусмотрено, что поведение сотрудника всегда и при любых обстоятельствах должно быть безупречным, соответствовать высоким стандартам профессионализма и нравственно-этическим принципам стража правопорядка. Ничто не должно порочить деловую репутацию и авторитет сотрудника. Согласно п. 2 ст. 3 Кодекса наряду с моральной ответственностью сотрудник, допустивший нарушение профессионально-этических принципов, норм и совершивший в связи с этим правонарушение или дисциплинарный проступок, несет дисциплинарную ответственность.

На основании приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 883 приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 утратил силу. При этом п. 2 приказа от 31 октября 2013 г. № 883 предусмотрено, что до издания Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации в системе МВД России следует руководствоваться Типовым

кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

В Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренном решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21), установлено, что государственные (муниципальные) служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны среди прочего соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной и муниципальной службы (подп. «ж» п. 11 Типового кодекса), а также воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении государственным (муниципальным) служащим должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа либо органа местного самоуправления.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ рассматривает проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел, как проступок, умаляющий авторитет органов внутренних дел и противоречащий требованиям, предъявляемым к сотрудникам, независимо от того, предусмотрена ли за данное деяние административная либо уголовная ответственность³. Судами также отмечается, что увольнение по данному основанию не поставлено в зависимость от наличия либо отсутствия процессуального акта, подтверждающего факт совершения преступления⁴, хотя, как показывает практика, нередко речь идет именно о ситуациях, дающих основания ставить вопросы о возможности осуществления уголовного преследования сотрудника либо о его административной ответственности⁵. В то же время суды обращают внимание на то, что факт возбуждения уголовного дела не может являться безусловным основанием доказательства того, что им совершен поступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел⁶.

Обзор судебной практики позволяет отнести к таким поступкам самые разнообразные действия.

1. Так, министр МВД России направил телеграммы в адрес территориальных управлений, в которых указал, что решение о выезде за границу личного состава должно приниматься в исключительных случаях с учетом всех факторов, в том числе общественно-политической и криминогенной обстановки в стране пребывания, уровня осведомленности сотрудников и военнослужащих в сведениях, составляющих государственную тайну.

В ходе служебной проверки было установлено, что дознаватель ОМВД С. проигнорировала указания об ограничении выезда за границу и улетела в отпуск во Вьетнам, скрыв данный факт с указанием недостоверных сведений о выезде в отпуск.

За это С. была уволена из МВД в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органа внутренних дел.

Пыть-Яхский городской суд признал приказ об увольнении незаконным, заключение проверки необоснованным, ссылаясь на то, что в момент написания рапорта о предоставлении отпуска С. не знала о выезде во Вьетнам, к тому же Вьетнам не указан в опубликованном МИД списке стран, не рекомендованных для посещения гражданами России, и С. не имеет допуска к государственной тайне. Однако отдел МВД это решение обжаловал, заявив, что увольнение С. произведено не за выезд за пределы Российской Федерации, а за ненадлежащее исполнение должностной инструкции. Судебная коллегия решила, что С., скрыв факт предполагаемого выезда во время отпуска за границу, проявила неискренность⁷.

2. С майором Ф. был расторгнут контракт за совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, который заключался в уклонении от сдачи в отдел кадров загранпаспорта. Ф. обжаловала увольнение в суде, заявив, что не обязана была сдавать загранпаспорт, имея третью форму допуска к секретным сведениям, дополнительные распоряжения до нее не доводились. О том, что она совершала вылеты за границу, ее руководитель в известность был поставлен.

Суд установил, что согласно указанию МВД России сотрудникам, имеющим доступ к секретным сведениям по третьей форме, необходимо сдать загранпаспорта на хранение в подразделение делопроизводства и режима. Суд пришел к выводу о правомерности увольнения Ф.⁸

3. А. обратился в суд с иском к территориальному органу внутренних дел по субъекту Российской Федерации о признании увольнения незаконным и восстановлении на службе.

В обоснование требований А. указал, что проходил службу в органах внутренних дел, был уволен из органов внутренних дел по п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел. А. считал увольнение незаконным, поскольку подобного проступка он не совершал. Судом было установлено, что основанием к увольнению А. со службы в органах внутренних дел послужило заключение служебной проверки территориального органа внутренних дел по субъекту Российской Федерации, из которого следует, что 20 августа 2013 г. сотрудниками полиции задержан находившийся в отпуске А., который в грубой форме, выражаясь нецензурной бранью, требовал от наряда полиции не задерживать граждан Республики Узбекистан для проверки соблюдения правил въезда в Российскую Федерацию и режима проживания в Российской Федерации, угрожая принять меры к сотрудникам полиции после выхода из отпуска. По заключению служебной проверки А., нарушив положения Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1138 (действовавшего в период возникновения спорных отношений), совершил проступок, порочащий честь сотрудника полиции, в связи с чем подлежит увольнению.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала, что факт совершения истцом проступка, порочащего честь сотрудника полиции, подтвержден заключением служебной проверки, порядок привлечения истца к дисциплинарной ответственности в виде увольнения со службы

ответчиком соблюден, поэтому оснований не применять к спорным отношениям п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ у судов первой и апелляционной инстанций не имелось. В связи с изложенным Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные акты и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции⁹.

4. Жарков О.А. проходил службу в органах внутренних дел с октября 1995 года, с сентября 2011 г. он замещал должность <...> УМВД России по г. <...>. Приказом ГУ МВД России по Свердловской области от 9 апреля 2013 г. № 268 л/с истец был уволен из органов внутренних дел по п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел.

Основанием для издания данного приказа явилось заключение служебной проверки от 29 марта 2013 г., утвержденное начальником УМВД России по г. Екатеринбург, в ходе которой было установлено, что Жарков О.А. совершил проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел, выразившийся в том, что 21 января 2013 г. он обратился в ОАО «Банк «Уралсиб» с заявлением-анкетой и пакетом документов для получения потребительского кредита на сумму <...> руб. В данном заявлении Жарков О.А. указал, что основным местом его работы является УМВД России по г. Екатеринбург, а кроме того, что он имеет дополнительные источники дохода, являясь наемным работником — <...> ООО ЧОО <...>. При этом он представил в кредитное учреждение трудовой договор и справку о доходах по должности <...> ООО ЧОО <...> от 23 января 2013 г. для получения кредита с подписями директора, главного бухгалтера и печатью организации.

В последствии Жарков О.А. стал утверждать, что он никогда не занимался иной деятельностью, кроме служебной в органах внутренних дел, а информация, изложенная им

в заявлении анкете, является недостоверной и размещенной там с целью получения кредита.

Указанные действия квалифицированы заключением служебной проверки и подтверждены судебным решением как нарушающие принципы и нормы профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел, порочащие честь сотрудника органов внутренних дел, наносящие ущерб государству, репутации сотрудника органов внутренних дел, дискредитирующие органы внутренних дел¹⁰.

5. Иванько Н.С. совершила проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел, нарушив требования п. 1 ч. 1 ст. 12, п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, п. 4 ст. 7, п. 1 ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», подп. «ж» п. 11 Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренного решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21), подп. «а» п. 5 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377, что выразилось в недостойном поведении в быту в состоянии алкогольного опьянения, отказе от прохождения медицинского освидетельствования, сокрытии факта совершенного в отношении ее противоправного деяния и в поддержке связей с криминальным контингентом¹¹.

Как правило, суды принимают решение, основываясь на проведенных служебных проверках, по результатам которых сотрудники, допустившие нарушения служебной дисциплины, были уволены.

Однако представляет интерес и другая позиция, согласно которой основанием к увольнению являются не материалы служебной проверки, — в приказе об увольнении со службы указывается конкретный факт совершения дисциплинарного проступка, например, совершение административного правонарушения, совершение преступления, при этом есть протокол об административном правонарушении, акт

освидетельствования, медицинское заключение, постановление о возбуждении уголовного дела и т.д.¹²

При проведении служебной проверки необходимо выявить причины, характер и обстоятельства совершения сотрудником дисциплинарного проступка, установить необходимые обстоятельства.

В таком случае юридически значимым является установление не причин совершенного проступка, а выяснение и доказывание в суде при рассмотрении гражданских дел о восстановлении на службе факта совершения дисциплинарного проступка, повлекшего увольнение.

Кроме того, проведение служебной проверки является правом, а не обязанностью руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким образом, для решения вопроса о законности увольнения сотрудника органов внутренних дел со службы в органах внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, т.е. по п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, юридически значимым обстоятельством является установление факта совершения сотрудником органов внутренних дел действий, подрывающих деловую репутацию и авторитет органов внутренних дел, нарушающих требования к поведению сотрудника при осуществлении служебной деятельности и во внеслужебное время, а также требований по соблюдению профессионально-этических принципов, нравственных правил поведения, закрепленных приведенными выше положениями нормативных актов.

¹ См.: *Виноградов Т., Подоплелова О., Храмова Т., Иванов Л.* Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 197.

² См.: Определение КС РФ от 25 ноября 2010 г. № 1547-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дмитриева Юрия Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части второй статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 5 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом «м» ч. 7 ст. 19 Закона Российской Федерации «О милиции»; Определение КС РФ от 24 июня 2014 г. № 1405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ См.: Определение КС РФ от 29 марта 2016 г. № 496-О.

⁴ См.: Апелляционное определение Ростовского областного суда от 21 апреля 2016 г. по делу № 33-6629/2016.

⁵ См.: Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 27 апреля 2016 г. по делу № 33-1758/2016.

⁶ См.: Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33-2345/2016.

⁷ Апелляционное определение от 03.11.2015 № 33-4937/2015.

⁸ Решение Новгородского района суда от 10.07.2015 № 2-2832/2015.

⁹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2015 г. № 45-КГ14-13.

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 12.09.2014 № 45-КГ14-7.

¹¹ Определение Верховного Суда РФ от 18.01.2016 № 74-КГ15-145.

¹² Лепеха К.В. Увольнение должностных лиц из органов внутренних дел по основаниям совершения проступка, порочащего честь сотрудника ОВД // Законность. 2017. № 8. С. 29-31.

УДК 342.9
ББК 67.401

@ Е.Е. Большакова, Ю.В. Кивич. 2018

The current state of regulation of release from administrative responsibility at insignificance

Современное состояние регулирования освобождения от административной ответственности при малозначительности

EKATERINA EVGENYEVNA BOLSHAKOVA,

The cadet of institute on preparation staff
of bodies of preliminary investigations of the Moscow
university The Ministry of Internal Affairs of the
Russian Federation of V. Ya. Kikotya
E-mail: office@unity-dana.ru

YURY VASILYEVICH KIVICH,

associate professor of administrative law
Moscow university The Ministry of Internal
Affairs of the Russian Federation of V. Ya. Kikotya,
PhD in Law, the associate professor
E-mail: yv_kivich@mail.ru

ЕКАТЕРИНА ЕВГЕНЬЕВНА БОЛЬШАКОВА,

курсант института по подготовке
сотрудников органов предварительного
расследования Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: office@unity-dana.ru

ЮРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ КИВИЧ,

доцент кафедры административного права
Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент
E-mail: yv_kivich@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 — Административное право; административный процесс

Annotation. In article questions of the general theory of administrative offense and administrative responsibility are considered, the main approaches to definition of the bases of release from administrative responsibility at insignificance of administrative offense are established, are analyzed, in this regard collisions and contradictions of the legislation in the specified sphere of legal relationship.

Key words: administrative offense, administrative responsibility, insignificance of administrative offense, release from administrative responsibility at insignificance of administrative offense

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы общей теории административного правонарушения и административной ответственности, установлены основные подходы к определению оснований освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения, анализируются, в связи с этим коллизии и противоречия законодательства в указанной сфере правоотношений.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, малозначительность административного правонарушения, освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения

Малозначительность административного правонарушения — очень важная категория в современном демократическом обществе с его гуманистической направленностью. Как известно, современное административное законодательство России, к сожалению, не является совершенным, в нём есть некоторые проблемы. Это касается в том числе и определения категории «малозначительность административного правонарушения». Законодательство

России на сегодняшний день не содержит четкого определения данного понятия. В связи с этим в научной литературе и правоприменительной практике отсутствует единое понимание этой категории. Тем не менее, именно судебная практика и научная доктрина позволяют выявить ряд признаков и на их основе сформулировать подобное определение.

В 2004 г. Пленум ВАС РФ установил, что правонарушение может быть признано малозна-

чительным при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям¹.

В 2005 г. Пленум ВС РФ разъяснил, что малозначительным является административное правонарушение — деяние (действие или бездействие)². Оно формально содержит все признаки состава правонарушения, однако, не представляет существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. При оценке малозначительности учитываются характер деяния, роль правонарушителя, размер вреда, тяжесть наступивших последствий.

В научной литературе предлагаются различные признаки малозначительности административного правонарушения. В частности, А.Н. Гувев выделяет пять признаков³.

Первый из них состоит в том, что это противоправное виновное действие (бездействие).

Второй признак заключается в том, что причиненный вред незначителен (по размеру, характеру, объему).

Третий указывает на то, что правонарушение не представляет большой опасности для охраняемых законом прав, интересов, благ.

Четвертый выделяемый признак свидетельствует о том, что при совершении деяния отсутствуют отягчающие ответственность обстоятельства.

Наконец, пятый признак, выделяемый А.Н. Гувевым, означает, что административное правонарушение обычно имеет разовый, кратковременный характер.

Приведенные признаки малозначительности административного правонарушения заслуживают внимания и поддержки. Тем не менее, исходя из анализа ст. 2.9 КоАП РФ⁴ и вышеуказанных толкований автор предлагает выделить следующие признаки малозначительности административного правонарушения.

1. Противоправное деяние с точки зрения формальности характеризуется свойствами административного правонарушения, т.е. обладает всеми признаками его юридического состава.

В соответствии с первой частью ст. 2.1 КоАП РФ административное правонарушение представляет собой противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридиче-

ского лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов России об административных правонарушениях установлена административная ответственность⁵.

Из этого усматривается, что такое деяние может быть совершено в виде действия или бездействия (материальное основание для применения административной ответственности).

Оно должно соответствовать определенным признакам: быть противоправным, виновным и наказуемым. Совокупность данных признаков свидетельствуют о наличии состава административного правонарушения, т.е. о юридическом основании для применения административной ответственности.

Состав административного правонарушения традиционно включает в себя: объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону.

В литературе существует дискуссия относительно того, ко всем ли видам составов правонарушений возможно применение ст. 2.9 КоАП РФ. На этот вопрос отвечает судебная практика. Так в Постановлении Конституционного Суда РФ указывается, что признание правонарушения малозначительным не зависит от вида (состава) совершенного правонарушения.

Таким образом, при освобождении лица от административной ответственности необходимо, чтобы деяние, им совершенное, отвечало вышеуказанным признакам, то есть формально содержало все признаки состава административного правонарушения.

2. Вторым выделяемым признаком является то, что совершенное административное правонарушение существенное не нарушило охраняемые общественные отношения и отсутствовала существенная угроза таким отношениям.

Определение наличия или отсутствия существенного вреда или угрозы охраняемым отношениям лежит полностью на правоприменителе. При этом учитывается характер правонарушения, роль правонарушителя, размер вреда, тяжесть наступивших последствий. То есть оценке подлежит именно само противоправное деяние.

При этом как указал Конституционный Суд РФ имущественное положение правонарушителя (экономический статус), его поведение

после совершения правонарушения, низкая стоимостная оценка причиненного вреда не могут служить основаниями для признания такого деяния малозначительным.

Аналогичное положение содержится и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ 2005 г., согласно которому личность и имущественное положение правонарушителя, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не свидетельствуют о малозначительности деяния.

3. Надлежащий субъект административной юрисдикции самостоятельно по своему внутреннему убеждению определяет, является ли правонарушение малозначительным и возможно ли освобождение от административной ответственности с вынесением устного предупреждения.

При этом, как отмечается в судебной практике, вынесение устного предупреждения позволяет достичь необходимых целей и принципов административного наказания: справедливости, неотвратимости, целесообразности, законности. Устное замечание оказывает моральное воздействие на правонарушителя и способствует информированию о недопустимости подобных деяний, что является превентивной мерой для предотвращения подобных деяний в будущем.

На основании изложенного можно предложить следующее определение малозначительности правонарушения.

Малозначительность административно наказуемого деяния — это основание для того, чтобы освободить от административной ответственности лицо, которое его совершило. Это деяние, которое формально содержит все признаки состава административного правонарушения, но в силу характера деяния, роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляет существенное нарушение охраняемым общественным правоотношениям. При этом признание правонарушения малозначительным основывается на внутренней оценке и убеждении компетентного административного органа, и не обязывает освободить лицо, совершившее деяние,

от административной ответственности, а лишь предоставляет такое право с вынесением устного предупреждения.

Исходя из анализа правовых норм и правоприменительной практики можно сделать следующие выводы относительно современного состояния регулирования освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения.

Как ранее уже указывалось, ст. 2.9 КоАП РФ является диспозитивной и не содержит детализирующих правовых предписаний для правоприменителя. Некоторые пробелы в правовом регулировании вопросов о квалификации административного правонарушения как малозначительного восполняют интерпретационные акты (акты толкования высших судов РФ) и иная судебная практика.

Для реализации рассматриваемой нормы у правоприменителя должна быть активная правовая позиция и желание надлежащим образом квалифицировать правонарушение. В целом, можно констатировать, что отсутствие в законодательстве критериев оценки малозначительности административного правонарушения существенно затрудняют применение ст. 2.9 КоАП в правоприменительной практике.

Полагаем, что вопросы освобождения лица от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения должны быть более детально отражены в законодательстве: в федеральном, в законодательстве субъектов РФ, в подзаконных (в том числе ведомственных) нормативных актах.

Следует согласиться с мнениями авторов, указывающих, что, несмотря на существующие толкования ст. 2.9 КоАП РФ высшими судами РФ, судебная и иная правоприменительная практика остается противоречивой, поскольку каждый административный орган субъективно, неоднозначно оценивает понятие «малозначительности», основываясь на собственном опыте и мировоззрении.

Список литературы

1. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ //

«Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

2. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // «Вестник ВАС РФ», 2004. № 8.

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», 2005. № 6.

4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: для предпринимателей / А.Н. Гуев, Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003. 384 с. ISBN 5-7749-0329-X.

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // «Вестн. ВАС РФ», № 8, 2004.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 6, 2005.

³ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: для предпринимателей / А.Н. Гуев, Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003. 384 с. ISBN 5-7749-0329-X.

⁴ «Собрание законодательства РФ». 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁵ «Российская газета». № 256, 31.12.2001.

УДК 342.951

ББК 67.401

@ С.В. Калинина. 2018

Administrative legal regime of protection of the right of citizens for the appeal to government bodies and local governments

Административно-правовой режим защиты права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления

SVETLANA VIKTOROVNA KALININA,

associate professor of administrative activity of Department
of Internal Affairs The Ministry of Internal Affairs Moscow
university of Russia of V. Ya. Kikotya, candidate
of jurisprudence

E-mail: office@unity-dana.ru

СВЕТЛАНА ВИКТОРОВНА КАЛИНИНА,

доцент кафедры административной деятельности
ОВД Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

E-mail: office@unity-dana.ru

Annotation. In article on the basis of the existing scientific definitions of an administrative legal regime definition of an administrative legal regime of protection of the right of citizens for the address which base are is allocated: permissions, holdings liable and ban.

Key words: address of the citizen, protection of the right, legal regime, officials, public relations

Аннотация. В статье на основе существующих научных определений административно-правового режима выделено определение административно-правового режима защиты права граждан на обращение, фундаментом которого являются: дозволения, обязывания и запреты.

Ключевые слова: обращение гражданина, защита права, правовой режим, должностные лица, общественные отношения

Приступая к рассмотрению административно-правового режима защиты права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, дадим термину «правовой режим» комплексную характеристику.

Термин «правовой режим» понимается как установленный порядок использования, владения, распоряжения какими-то объектами, а также порядок взаимоотношений (носителями режима), складывающихся в определенной сфере. Отсюда правовой режим есть особый порядок правового регулирования в виде правовых норм, установленных государством и обеспеченных силой государственного принуждения¹. Важной чертой определения понятия «правовой режим», приведенного нами, выступает наличие конкретного порядка, на установление которого направлена деятельность

государства. В свою очередь порядок представляет собой целенаправленную последовательность действий, совершаемых одно за другим.

Можно согласиться с мнением А.В. Малько и О.С. Родионова, считающих, что «правовые режимы обеспечивают устойчивое нормативное регулирование группы общественных отношений, определенного участка социальной жизни, содействуют оптимальному использованию конкретных объектов»².

Наиболее общими универсальными правовыми режимами являются режимы отраслей права и законодательства³. Для них характерно «использование регулятивного потенциала всей совокупности юридических средств, имеющихся в распоряжении отраслевого метода правового воздействия»⁴.

Отраслевые правовые режимы обусловлены: предметом регулирования (особенностями

управленческих, имущественных или иных отношений); методом правового регулирования, т.е. единым специфическим способом юридического воздействия, характерным для данной отрасли права; отраслевыми юридическими инструментами, базирующимися на принципах, специфических для данной отрасли права; наличием кодифицированного акта, который нормативно закрепляет отраслевые принципы, общие положения и основные правовые средства⁵.

Административное право также имеет свой отраслевой режим, который базируется на методах и способах административно-правового воздействия и определяет правовое положение субъектов административно-правовых отношений⁶. Административно-правовой режим регулирует деятельность органов исполнительной власти, должностных лиц этих органов, их отношения с физическими и юридическими лицами. Поэтому его можно определить как общий режим деятельности субъектов исполнительной власти, который регламентирует типичные управленческие отношения. Он рассчитан на повседневную исполнительную и распорядительную деятельность органов исполнительной власти⁷.

Н.И. Матузов, А.В. Малько под административно-правовым режимом понимают «распорядок действия права, создающий конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»⁸.

Принимая высказанные точки зрения относительно определения административно-правового режима, на наш взгляд, можно охарактеризовать его как защиту права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, основанную на нормах Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и особый порядок действий его субъектов, направленный на преодоление негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления⁹.

На практике, на наш взгляд, реализация этого правового режима обеспечивается дозволениями, обязываниями и запретами в области работы с обращениями граждан. Рассмотрим их подробнее.

Итак, гражданин имеет право участвовать в управлении делами государства (ч. 1. ст. 32 Конституции РФ). Для реализации этого права ему дозволяется:

- (1) обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции, ч. 1, ст. 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁰).
- (2) свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4, ст. 29 Конституции РФ, ч. 1, ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹¹).

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

- (1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании (п. 1);
- (2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну (п. 2);
- (3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (п. 3);
- (4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или)

судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 4);

- (5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения (п. 5).

В свою очередь руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, к которому поступило на рассмотрение обращение гражданина (группы граждан), в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон) дозволяется следующее:

- (1) не давать ответа на обращение, в котором: не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, либо текст которого не поддается прочтению (ч. 1, ч. 3, ч. 4 ст. 11);
- (2) прекратить переписку с гражданином в связи с безосновательностью очередного обращения, так как в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства (ч. 5 ст. 11);
- (3) в исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного ч. 2 ст. 10 Закона, продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней (ч. 2 ст. 12);
- (4) дать в ходе личного приема устный ответ на обращение с согласия гражданина в случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки (ч. 3 ст. 13);
- (5) отказывать в ходе личного приема, в дальнейшем рассмотрении обращения гражданина, если ему ранее был дан от-

вет по существу поставленных в обращении вопросов (ч. 6 ст. 13);

- (6) запрашивать в случае необходимости в органах или у должностного лица, которым было перенаправлено обращение, документы и материалы о результатах его рассмотрения (ч. 5 ст. 8);
- (7) обеспечить в случае необходимости рассмотрение обращения гражданина с выездом на место (ч. 2 ст. 9).

Обращаясь в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин обязан:

- (1) указать либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые он направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, изложить суть предложения, заявления или жалобы, поставить личную подпись и дату (ч. 1 ст. 7);
- (2) направлять письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (ч. 1 ст. 8);
- (3) прибывая на личный прием, предъявлять удостоверение личности (ч. 1, ст. 12)

В свою очередь, глава органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностное лицо, к которому поступило на рассмотрение обращение гражданина (группы граждан), в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обязаны:

- (1) осуществить обязательную регистрацию поступившего обращения гражданина в течение трех дней с момента поступления (ч. 2 ст. 8);

- (2) направить в течение семи дней со дня регистрации письменное обращение гражданина, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (ч. 3 ст. 8);
- (3) уведомить гражданина о перенаправлении его обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу (ч. 3 ст. 8);
- (4) направить в течение семи дней со дня регистрации копию письменного обращения гражданина в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам в случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц (ч. 4 ст. 8);
- (5) в соответствии со своей компетенцией произвести рассмотрение обращения гражданина (ч. 1 ст. 9);
- (9) обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение (п. 1 ч. 1 ст. 10);
- (10) запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия (п. 1 ч. 2 ст. 10);
- (11) принимать меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина (п. 1 ч. 3 ст. 10) и т.д.

Перечень запретов, установленных Федеральным законом «О порядке рассмотрения

обращений граждан Российской Федерации», в отличие от прав и обязанностей, весьма невелик:

- (1) запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц (ч. 1 ст. 6);
- (2) запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие), которых обжалуется (ч. 6 ст. 8).

По нашему мнению, сроки рассмотрения и принятия решения по обращению играют важную роль в защите права граждан обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Поэтому в целях упреждения волокиты Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает жесткие четыре срока при работе с обращениями граждан на различных этапах:

- (1) 3 дня, в течение которых обращение должно быть зарегистрировано после его поступления в государственный орган или орган местного самоуправления (ч. 2 ст. 8);
- (2) 7 дней после регистрации, в течение которых обращение должно быть передано по компетенции (ч. 3 ст. 8);
- (3) 30 дней со дня регистрации, в течение которых обращение должно быть рассмотрено и гражданину дан ответ (ч. 1 ст. 12);
- (4) до 30 дней — максимальный срок, на который в исключительных случаях может быть продлено рассмотрение обращения с уведомлением об этом автора обращения (ч. 2 ст. 12).

Их превышение должно расцениваться как отступление от нормы со всеми вытекающими отсюда последствиями¹².

Осуществление запрещенных деяний влечет за собой применение ответственности для тех субъектов правоотношений, которые допустили нарушение государственного запрета¹³.

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16-29.

² Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9.

³ Шурухнова Д.Н. Административно-деликтное право в системе российского права//Обеспечение прав и свобод человека в современном мире. Материалы конференции: в 4 частях. 2017. С. 78-81

⁴ Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

⁵ Шурухнова Д.Н., Комовкина Л.С. Особенности реализации специальных административно-правовых режимов в деятельности органов внутренних дел//Вестник экономической безопасности. 2017. № 2. С. 138-142.

⁶ Административная деятельность полиции. Учеб. пособие / Под ред. Ю.Н. Демидова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

⁷ Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы: Монография. М., 2008. С. 11-12.

⁸ Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: понятие и виды // Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С. 14.

⁹ Калинина С.В. Административно-правовая защита права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук/Всероссийский научно-исследовательский институт МВД Российской Федерации. Москва, 2010.

¹⁰ Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448

¹² Шурухнова Д.Н., Бондарь Е.О. К вопросу о применении административно-правовых санкций за коррупционные правонарушения//Применение сотрудниками полиции мер административного принуждения: сборник научных трудов. Екатеринбург, 2017. С. 232-236.

¹³ Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 244-245.

УДК 342.98
ББК 67.401

@ Ю.В. Кивич. 2018

Occurrence (penetration) into premises as measure of administrative and legal coercion and her realization by law-enforcement bodies

Вхождение (проникновение) в жилые помещения как мера административно-правового принуждения и ее реализация органами внутренних дел

YURY VASILYEVICH KIVICH,
associate professor of administrative law Moscow university
the Ministry of Internal Affairs of Russia of V. Ya. Kikotya,
PhD in Law, the associate professor
E-mail: yv_kivich@mail.ru

ЮРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ КИВИЧ,
доцент кафедры административного права
Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент
E-mail: yv_kivich@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 — Административное право; административный процесс

Annotation. In article questions of the general theory of measures of administrative and legal coercion are considered, the main approaches to understanding of occurrence and penetration into premises as coercive measures are established, are analyzed, in this regard shortcomings of the law-enforcement practice of law-enforcement bodies connected with realization by them of the specified measures are offered various options of permission of the designated problems.

Key words: personal privacy, inviolability of the dwelling, application of separate measures of administrative and legal coercion by law-enforcement bodies, occurrence and penetration into premises, breaking or destruction of the locking devices, elements and designs interfering penetration into premises

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы общей теории мер административно-правового принуждения, установлены основные подходы к пониманию вхождения и проникновения в жилые помещения как меры принуждения, анализируются, в связи с этим недостатки правоприменительной практики органов внутренних дел, связанной с реализацией ими указанных мер, предлагаются различные варианты разрешения обозначенных проблем.

Ключевые слова: неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища, применение органами внутренних дел отдельных мер административно-правового принуждения, вхождение и проникновение в жилые помещения, взлом или разрушение запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые помещения

Конституция Российской Федерации в ст. 23 устанавливает гарантии любому гражданину, связанные неприкосновенностью его частной жизни. Кроме того, гарантированным ст. 25 Основного Закона правом является неприкосновенность жилища¹.

Права, регламентированные данными конституционными нормами, вместе с тем, могут быть ограничены федеральными законами или соответствующими судебными решениями. Ограничения эти касаются определенных лиц должны быть установлены исключительно на основании правовых норм, при этом обоснованы и аргументированы.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, в котором предусматривается проникновение в жилые помещения в случаях, когда производится обыск или выемка. Но, подобные процессуальные действия должны сопровождаться предварительно оформленным разрешением суда, либо, в крайних ситуациях, не терпящих отлагательства, обусловлены решением суда после их осуществления. Соблюдение именно таких условий обеспечивают реализацию принципа законности и становятся обоснованными.

Под «жилищем» понимаются квартиры, жилые дома, гостиницы, комнаты в общежитии,

в которых граждане проживают постоянно или временно². Проживающий может иметь статус собственника или пользователя жилого помещения. В качестве жилища, кроме того, признаются: транспортные средства, гаражи, отдельные каюты на морских или речных судах, купе в железнодорожном вагоне и т.д. К категории жилых помещений не могут относиться хозяйственные строения, такие как сараи, погреба, построенные с нарушением закона и без официального разрешения дома.

Существуют установленные юридическими нормами случаи, при которых закон позволяет входить или проникать в жилые помещения без согласия проживающих там граждан. Ими являются события, имеющие признаки крайней необходимости, обусловленные устранением опасности, угрожающей государственным, общественным и личным интересам граждан.

События, являющиеся носителем свойств крайней необходимости, возникают при тушении пожаров у огнеборцев, работников ведомства чрезвычайных ситуаций, в случаях, когда проникнуть в квартиру или дом другим способом нельзя, у сотрудников организаций, по эксплуатации инженерных систем и коммуникаций, в том числе газо, водо и электроснабжения, наконец, у сотрудников правоохранительных органов.

Сама по себе мера административного принуждения — входение (проникновение) сотрудников полиции в жилые помещения установлена в ст. 15 Федерального закона «О полиции»³. В третьей ее части содержатся исчерпывающий и не подлежащий расширению перечень оснований.

Таковыми считаются:

- (1) спасение жизни граждан и (или) их имущества, обеспечение безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;
- (2) задержание лиц, подозреваемых в совершении преступлений;
- (3) пресечение преступлений;
- (4) установление обстоятельств несчастного случая.

Исходя из условий, установленных ч. 4 ст. 15 Закона «О полиции» сотрудники имеют

правов случае необходимости взломать или разрушить запирающие устройства, элементы и конструкции, препятствующие проникновению в жилые помещения для пресечения преступления.

При необходимости войти или проникнуть в жилое помещение на лицо, получившее соответствующие полномочия, возлагаются следующие обязанности:

- (1) уведомление граждан, находящихся в помещении об основаниях входа, кроме случаев, когда возникает непосредственная угроза их жизни и здоровью, а также в случае опасности возникновения тяжких последствий;
- (2) использование безопасных способов и средств входа, уважение чести, достоинства, жизни и здоровья граждан, находящихся в помещении, по возможности сохранение их имущества;
- (3) сохранение конфиденциальности фактов частной жизни находящихся в помещении граждан, которые стали известны в связи с проникновением;
- (4) незамедлительное информирование своего руководства о факте входа или проникновения в жилое помещение с составлением письменного рапорта в течение суток.

О всех подобных случаях сотрудники полиции в срок не позднее одних суток с момента проникновения информируют собственников этих помещений или лиц там проживающих, когда проникновение произошло в их отсутствие. Помимо указанного, также в течение 24 часов о факте проникновения необходимо уведомить письменно прокурора.

Вместе с тем в публичных заявлениях отдельных высокопоставленных руководителей органов внутренних дел и официальных лиц столицы можно обратить внимание на декларирование намерений осуществлять входение в жилые помещения с целью проведения всякого рода «проверок»⁴, например, для профилактики и выявления преступлений, законности предоставления квартир в аренду и т.д. Указывается, что в таких мероприятиях планируется участие не только сотрудников

полицейских, но и дружинников, а также сотрудников частных охранных организаций.

Следует отметить, что подобные мероприятия не могут соответствовать законным требованиям.

Во-первых, профилактика и выявление преступлений не являются юридическими основаниями для вхождения или проникновения сотрудника полиции в жилое помещение.

Во-вторых, законность вхождения и пребывания в жилом помещении членов народных дружин и сотрудников частных охранных организаций обусловлена желанием проживающего в помещении лица, а вовсе не полицейского. Поэтому, проникновение в квартиру или дом названных лиц против воли проживающих там граждан может быть квалифицировано как уголовное преступление⁵, ответственность за совершение которого предусмотрено статьей 139 Уголовного Кодекса РФ — Нарушение неприкосновенности жилища⁶.

В-третьих, полномочия участковых уполномоченных полиции входить при обходе обслуживаемого участка в жилые помещения и получать информацию о происходящих там событиях, могут реализовываться только с согласия лица, занимающего помещение, иначе такие действия прямо противоречат ч. 3 ст. 15 ФЗ «О полиции».

В-четвертых, говоря о проверках законности предоставления жилых помещений в аренду сотрудниками полиции, следует указать на то обстоятельство, что они контролируют совершение гражданских сделок права не имеют. Предоставление жилого помещения в аренду — это вопрос гражданско-правовых отношений. Ситуации, когда действия собственника квалифицируются как преступление по ст. 198 Уголовного Кодекса РФ «Уклонение от уплаты налогов с физического лица», предусматривают применение норм уголовно-процессуального законодательства. При этом в соответствии со ст. 140 УПК РФ необходимо обосновать повод и основание для возбуждения уголовного дела — заявление о преступлении, явка с повинной, сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, или же постановление прокурора о направлении

соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании⁷.

Таким образом, защита своих прав на неприкосновенность жилища требует от граждан выполнения самых элементарных правил:

- (1) знания юридических оснований для вхождения или проникновения, наделенных специальными полномочиями лиц, в их жилые помещения.
- (2) понимание того, что действия лиц, не имеющих отношения к правоохранительным структурам и проникающих, в квартиру или дом вопреки желанию проживающих там граждан, квалифицируются как преступление, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 139 УК РФ.
- (3) в случаях возникновения указанных выше ситуаций, требовать от дружинников или сотрудников частных охранных предприятий соблюдения законодательства о неприкосновенности жилища.
- (4) напоминать сотрудникам полиции об их исключительной компетенции в вопросах пресечения преступлений и задержания преступников, а также о том, что действия по необоснованному проникновению в жилище наносят существенный вред конституционным правам граждан и могут быть квалифицированы как уголовное преступление — превышение должностных полномочий, ответственность за совершение которого предусмотрено ст. 286 УК РФ.
- (5) предлагать полицейским указывать основания перед попыткой войти или проникнуть в жилье. Отказывать в этом, если сотрудник их не называет, а также когда в помещении не совершается никаких противозаконных действий.
- (6) не забывать, что запирающие устройства, элементы и конструкции, создающие препятствие проникновению в жилые помещения, допустимо взламывать и разрушать исключительно в целях пресечения преступлений.

- (7) не давать согласия на проведение проверок исполнения налогового законодательства по вопросам нарушений правил сдачи жилья в аренду, кроме как в порядке, установленном уголовно-процессуальными нормами.
- (8) владеть информацией о телефонах территориального органа МВД, прокуратуры, а также органов, контролирующих действия полиции, незамедлительно заявлять и требовать оперативной реакции на все противозаконные действия, нарушающие конституционные права на неприкосновенность жилища, подробно вести хронологию всех своих контактов с указанными лицами.
- (9) решительно реализовывать свои права по обжалованию всех противозаконных действий полицейских в судебном соответствии со ст. 125 Уголовно-процессуального Кодекса РФ. Заявлять о действиях образующих составы преступлений, ответственность за которые предусмотрены ст. 139 УК РФ — «нарушение неприкосновенности жилища» и 286 УК РФ — «превышение должностных полномочий».
2. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ.
3. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ.
4. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ.
5. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».
6. Гулиницкая Т.Н. Самоуправство, или Нарушение неприкосновенности жилища // Молодой ученый. 2017. № 47. С. 99-101. URL <https://moluch.ru/archive/181/46592/> (дата обращения: 08.05.2018).
7. Московские участковые проверяют каждую квартиру, где могут жить мигранты. URL <https://russian.rt.com/article/17000> (дата обращения: 07.05.2018).

Список литературы

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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).
- ¹ «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
- ² «Собрание законодательства РФ», 03.01.2005, № 1 (ч. 1), ст. 14.
- ³ «Российская газета», № 28, 10.02.2011.
- ⁴ URL: <https://russian.rt.com/article/17000> (дата обращения: 07.05.2018)
- ⁵ Гулиницкая Т.Н. Самоуправство, или Нарушение неприкосновенности жилища // Молодой ученый. 2017. № 47. С. 99-101. URL <https://moluch.ru/archive/181/46592/> (дата обращения: 08.05.2018).
- ⁶ «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, № 25, ст. 2954.
- ⁷ «Парламентская газета», № 241-242, 22.12.2001.

УДК 342.9
ББК 67.401

@ А.А. Олихова, Ю.В. Кивич. 2018

Standard and legal regulation and law-making in the system of functions of executive power in the conditions of her reforming

Нормативно-правовое регулирование и правотворчество в системе функций исполнительной власти в условиях ее реформирования

ANNA ANDREEVNA OLIKHOVA,
the cadet of institute on preparation staff of bodies
of preliminary investigations of the Moscow university
The Ministry of Internal Affairs
of the Russian Federation of V. Ya. Kikotya
E-mail: office@unity-dana.ru

YURY VASILYEVICH KIVICH,
associate professor of administrative law Moscow university
The Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
of V. Ya. Kikotya, PhD in Law, the associate professor
E-mail: yv_kivich@mail.ru

АННА АНДРЕЕВНА ОЛИХОВА,
курсант института по подготовке сотрудников
органов предварительного расследования
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
E-mail: office@unity-dana.ru

ЮРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ КИВИЧ,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент
E-mail: yv_kivich@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 — Административное право; административный процесс

Annotation. In article questions of the general theory of administrative and legal regulation of functions of executive authorities are considered, the main directions of reforming of the specified public authorities connected with law-making are established, his role and the place in the course of improvement of executive activity of authorities in the Russian Federation are defined, concepts of reform and reforming of executive power are given, effective measures for ensuring realization of law-making function, separate according to authors, are proposed.

Key words: modern structure of public administration, executive power, functions of executive authorities, standard and legal regulation, rule-making, law-making, reforming of executive authorities, administrative reform

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы общей теории административно-правового регулирования функций органов исполнительной власти, установлены основные направления реформирования указанных государственных органов, связанные с правотворчеством, определены его роль и место в процессе совершенствования исполнительной деятельности органов власти в Российской Федерации, даны понятия реформы и реформирования исполнительной власти, предложены отдельные на взгляд авторов эффективные меры по обеспечению реализации правотворческой функции.

Ключевые слова: современная структура государственного управления, исполнительная власть, функции органов исполнительной власти, нормативно-правовое регулирование, нормотворчество, правотворчество, реформирование органов исполнительной власти, административная реформа

Повышение эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти, является важнейшей составной частью, проводимой в России административной реформы. Законодательные акты, которые регулируют осуществление административной реформы, своими задачами ставили, в том числе, прекращение избыточного государственного регулирования, сокращение бюджетных рас-

ходов, исключение дублирующих функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Одной из актуальных проблем современности, является совершенствование нормотворческой и правотворческой деятельности исполнительной ветви власти.

Сегодня, правотворчество исполнительной ветви власти играет ведущую роль в условиях проведения в России административной

реформы. Правотворческая деятельность Министерства внутренних дел имеет свои особенности, среди которых выделяют специфичный статус, субъекты правотворчества, характер правотворческих полномочий и юридическую природу принимаемых актов.

По своей организационной структуре исполнительная власть специфична, многообразие ее организационно — правовых форм обусловлено сложностью задач, стоящих перед ней.

Реформирование исполнительной власти можно охарактеризовать как пересмотр компетенции органов исполнительной власти, модернизацию механизмов осуществления этой компетенции и функций, а также изменение структуры. Сложная и ответственная задача — перераспределение компетенции, исключение дублирования, устранение излишних функций.

Провозглашенная реформа исполнительной власти, проводимая в Российской Федерации, еще далека до завершения, но все же в настоящее время можно сделать определенные выводы в отношении промежуточных результатов. Под реформой исполнительной власти понимаются преобразования и изменения в системе органов исполнительной власти, целью которой является создание единой системы исполнительной власти, функционирующей в «режиме самосовершенствования» в интересах общества, исполняющей свои функции, в том числе в сфере правотворчества и нормотворчества.

Правотворческая функция органов исполнительной власти чаще всего понимается как деятельность по формированию юридических норм и признанию законными действующих в обществе норм поведения путем придания им вида законодательных актов уполномоченными государственными органами в соответствии с установленными процедурами.

Но все же вышеуказанное толкование нормотворческой функции органов исполнительной власти является необоснованно узким, так как не в полной мере показывает социальное назначение этой сферы функционирования. Похожее заключение основано на сопоставлении данной дефиниции с категориями функции права и функции государства. Человечеству всегда были необходимы правила, упорядочивающие наиболее важные взаимоотношения между людьми, с точки зрения общего интереса. Можно подчеркнуть, что создание официально

признанного права выражается именно в необходимости регулирования социальных отношений.

Согласно мнению отдельных авторов, понятие «нормотворчество» применяется для того, чтобы обозначить общий процесс принятия нормативных актов вне зависимости от их вида, а «правотворчество» для публикации только нормативных правовых актов¹. «Зачастую эти понятия используются и как синонимы»². Чтобы разобраться с этой задачей, следует, для начала, определить сущность понятия «правотворчество». Н.И. Матузов и А.В. Малько, трактуют его как: «Деятельность государственных органов по принятию, модификации и упразднению юридических норм»³.

Такое определение встречается и в отечественной литературе, у профессора Д. Балтаг, который подчеркивает, что: «Нормотворчество — прежде всего, деятельность органов государства по принятию, изменению и упразднению юридических норм»⁴.

Более широкое, но похожее определение термина нормотворчества представляет С.С. Алексеев, который свидетельствует, что: «Нормотворчество как деятельность уполномоченных органов есть только последняя часть процесса правообразования: «Нормотворчество — это особая деятельность компетентных органов, завершающая процесс правообразования, в результате которой приобретает юридическую силу и вступает в действие закон»⁵.

Считаем неверным понимание нормотворчества как простого процесса создания юридических норм без правового содержания. В сущности, это не согласовывается с общепризнанным принципом, в соответствии с которым все законы и подзаконные акты должны быть конституционными и законными, до тех пор, пока в установленном порядке официально не указано иное.

По нашему мнению, правотворчество можно определить, как деятельность компетентных органов и лиц по реализации одной из главных функций государства — создание и совершенствование, отмены правовых норм, согласно установленных процедур и с учетом общественных потребностей. Высокий уровень правотворческой деятельности представляет собой значимый фактор обеспечения качества и эффективности действующих в государстве нормативно-правовых предписаний. Тем самым достигается соответствие между теми экономи-

ческими, политическими, социальными, правовыми и иными целями, которые поставил законодатель, издавая соответствующие правовые нормы, и реально наступившими результатами в соответствующих сферах социальной жизни.

По оценкам экспертов, современная структура государственного управления является малоэффективной структурой, и не соответствует современным задачам развития государства и общества. Несовершенство конституционно-правового обеспечения реализации административной реформы органов государственного управления приводит к нарушению правопорядка деятельности системы государственного управления.

Современная административная реформа направлена на решение проблемы отставания нормотворчества от объективных нужд общества, что негативно влияет на социально-экономическое и государственно-правовое развитие. Модернизация правотворчества в условиях административной реформы предлагает сделать правотворчество в России более гибким и адекватным вызовам времени⁶.

Для реализации правотворческой функции в условиях административной реформы необходимо в особой степени обеспечить законности в нормотворческой и правоприменительной практике.

Административная реформа — самый парадоксальный вид реформ, поскольку разрабатывается и инициируется политической властью, но только в ходе административной реформы органов государственной власти и инициатором, и объектом преобразований является сама власть. Одним из направлений административной реформы является совершенствование правотворческого процесса на основе разработки новых подходов к нормотворчеству и его административно-правового регулирования.

В основном ученые-юристы, анализируя современное состояние законодательства России и ее субъектов, уделяют наибольшее внимание правотворческим проблемам систематизации действующего законодательства, проблемам законодательной техники и мониторинга нормативно-правового массива нашего государства. Второй, не менее важной, но уже теоретико-практической проблемой можно обозначить проблему отсутствия федерального закона, регулирующего правотворческую процедуру.

Для искоренения этого негативного явления современной правовой действительности нужна современная научно обоснованная концепция, исходящая из интересов и потребностей населения и государства. Данное обстоятельство оголяет еще одну проблему современного правотворчества России — это проблема качества подготовки проектов нормативных правовых актов. Одной из центральных проблем правотворчества, влияющих на эффективность законодательства, является некачественная подготовка проектов нормативных правовых актов.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, подчеркнем, что нормотворчество в правовом государстве является системным, разносторонним, многоуровневым правовым феноменом, особо значимо научное осмысление и обоснование этой деятельности, для того чтобы компетентные субъекты смогли как можно лучше и эффективнее усовершенствовать правовые нормы в интересах и с учетом общественных потребностей.

Список литературы

1. *Алексеев С.С.* Право: Азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М., 1999.
2. *Балтаг Д.* Общая теория права. Курс лекций. Кишинев: Centrul Editorial ULIM, 2009. С. 288.
3. *Костенников М.В.* Порядок разработки и принятия правовых актов органов внутренних дел: Учебное пособие. М., 2001. С. 6.
4. *Мазуренко А.П.* Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России [Текст]: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.П. Мазуренко. Саратов, 2011. С. 25.
5. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М., 2001. С. 271.
6. *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество: Науч.-практ. пособие. М., Проспект, 2011. С. 49.

¹ *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество: Науч.-практ. пособие. М., Проспект, 2011. С. 49.

² *Костенников М.В.* Порядок разработки и принятия правовых актов органов внутренних дел: Учеб. пособие. М., 2001. С. 6.

³ *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М., 2001. С. 271.

⁴ *Балтаг Д.* Общая теория права. Курс лекций. Кишинев: Centrul Editorial ULIM, 2009. С. 288.

⁵ *Алексеев С.С.* Право: Азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М., 1999.

⁶ *Мазуренко А.П.* Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России [Текст]: Автореф. Дис. ... доктора юрид. наук / А.П. Мазуренко. Саратов, 2011. С. 25.

УДК 342.9
ББК 67.401.12

@ Е.А. Соломатина, А.А. Звезда. 2018

On the issue of an integrated approach to the security problem during the 2018 FIFA world cup

К вопросу об интегрированном подходе к проблеме
безопасности при проведении Чемпионата мира по футболу 2018 г.

EKATERINA ALEXSANDROVNA SOLOMATINA,
candidate of legal Sciences, associate Professor,
associate Professor of administrative law
The Moscow University of the Ministry of internal
Affairs of Russia of V. Ya. Kikotya
E-mail: e-mail: katesolo@yandex.ru

ANASTASIA ANDREYEVNA ZVEZDINA,
306 cadet training platoon of the Department of training
officers for operational police units
The Moscow University of the Ministry of internal
Affairs of Russia of V. Ya. Kikotya
E-mail: e-mail: njusha13@list.ru

ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА СОЛОМАТИНА,
к.ю.н., доцент, доцент кафедры административного
права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
E-mail: katesolo@yandex.ru

АНАСТАСИЯ АНДРЕЕВНА ЗВЕЗДИНА,
курсант 306 учебного взвода факультета
подготовки сотрудников для оперативных
подразделений полиции Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: e-mail: njusha13@list.ru

Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история правовых учений
Рецензент: Н.Л. Денисов, канд. юрид. наук, доцент

Annotation. The article reveals the measures taken by the Russian Federation to ensure security in the preparation, organization and holding of the 2018 FIFA world Cup.

Key words: football, sports competitions, football fans, offenses sports fans, administrative responsibility, the world Cup, public order, public safety, integrated approach

Аннотация. В статье раскрываются предпринятые меры Российской Федерацией по обеспечению безопасности в рамках подготовки, организации и проведения Чемпионата мира по футболу 2018 г.

Ключевые слова: футбол, спортивные соревнования, футбольные фанаты, правонарушения спортивных болельщиков, административная ответственность, Чемпионат мира по футболу, общественный порядок, общественная безопасность, интегрированный подход

2018 год ознаменован в Российской Федерации важным спортивным событием мирового уровня — проведением Чемпионата мира по футболу FIFA. Одним из актуальных вопросов в этой связи является вопросы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности во время проведения матчей и официальных мероприятий, в период пребывания иностранных гостей; снижения агрессивности в поведении фанатов, особенно в дни проведения футбольных матчей. Важнейшим критерием успешности организации и проведения спортивного мероприятия такого уровня является его безопасность.

Всемирная история проведения футбольных соревнований насчитывает не мало трагедий, унесших жизни большому числу болельщиков в результате стихийных беспорядков, агрессивных действий и беспомощности организаторов и силовых структур. Так, например, в г. Лиме (Перу) в 1964 г. погибло 318 человек, в г. Буйэнос-Айресе (Аргентина) в 1968 г. — 74, в г. Москве (Россия) в 1982 г. — 66, в г. Брюссель (Бельгия) в 1985 г. — 39; в 2001 г. в г. Аккре (Гана) — 100; в г. Порт-Саид (Египет) в 2012 г. — 74.

Из истории проведения в Российской Федерации крупных спортивных мероприятий по

футболу следует напомнить, что для обеспечения безопасности на стадионах и вокруг них привлекалось от 1500 до 5000 сотрудников правоохранительных органов и солдат внутренних войск, любые неправомерные действия на стадионах подавлялись силами ОМОН, а сами стадионы могли стать местом для совершения террористических актов¹. Не всегда предпринимаемые меры безопасности спасали ситуацию. Акции фанатов могли привести к жертвам среди случайных людей или в отношении их имущества. Все мы помним, чем закончилась организация трансляции чемпионата мира на Манежной площади в г. Москве в 2002 г., где начались массовые беспорядки фанатов по причине проигрыша российской сборной и невозможности ее выхода из группы в финальном этапе Чемпионата мира.

Для помощи странам-организаторам проведения Чемпионатов мира по футболу и других крупных спортивных мероприятий создана некоммерческая структура оказания консультационной и практической помощи — Международный центр по безопасности в области спорта (Штаб-квартира в г. Доха, Катар), организующей тренинги и конференции по безопасности, проведение встреч с FIFA, применения многоуровневого плана по обеспечению безопасности всех групп участников турнира, в том числе футболистов, арбитров, болельщиков.

К особенностям проведения массовых спортивных соревнований относятся: ограниченность территории соревнований; изменение повседневного уклада жизни в местах их проведения и на прилегающей территории, значительное число участников и зрителей; повышенная вероятность конфликтных ситуаций, при которых могут возникнуть обстоятельства, угрожающие жизни и здоровью граждан².

Положительный опыт организации XXII Зимних Олимпийских игр и XI Зимних Паралимпийских игр в г. Сочи в 2014 г., принятие ряда нормативных правовых актов, изменение требований к техническому оснащению стадионов камерами видеонаблюдения, системами контроля и управления доступом (СКУД), специальной досмотровой техникой, газоана-

лизаторами, рентгеновскими установками, введение системы идентификации личности болельщиков, упрощение въезда страну и прохода на стадионы болельщикам, предоставление им бесплатного проезда на матчи в разных городах и др. улучшили ситуацию по организации обеспечения безопасности во время проведения Чемпионата мира по футболу 2018 г. в Российской Федерации.

Так, Российское законодательство в рамках подготовки к проведению футбольных спортивных соревнований редактировалось и прорабатывалось с целью обеспечения безопасности и было расширено посредством принятия новых нормативных правовых актов, среди которых можно отметить:

- (1) Федеральный закон РФ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г. и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- (2) Указ Президента РФ от 07.07.2016 № 324 «Об образовании межведомственного оперативного штаба по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г. и Кубка конфедераций FIFA 2017 г.» (вместе с «Положением о межведомственном оперативном штабе по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 г.»);
- (3) Постановление Правительства РФ от 20 мая 2015 г. № 485 «Об утверждении требований к объектам спорта, предназначенным для проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г.»;
- (4) Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»;

- (5) Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»;
- (6) Приказ Министерства спорта РФ от 26 ноября 2014 г. № 948 «Об утверждении Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований»;
- (7) Приказ МВД России от 17.11.2015 № 1092 «Об утверждении Требований к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и технического оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности»;
- (8) Приказ Минкомсвязи России от 20.01.2017 № 13 «Об утверждении формы и порядка учета персонифицированных карт зрителей»;
- (9) Приказ Минтранса России от 30.12.2016 № 429 «Об определении маршрутов спортивных соревнований, обеспечивающих транспортное сообщение между аэропортами и населенными пунктами, в которых проводятся матчи спортивных соревнований, маршрутов спортивных соревнований, проезд по которым осуществляется железнодорожным транспортом в дополнительных поездах, а также нормы мест»;
- (10) Приказ Роспатента от 05.04.2016 № 49 «Об установлении особенностей регистрации товарных знаков FIFA, признания товарных знаков FIFA общеизвестными в Российской Федерации, регистрации предоставления права использования результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, относящихся к символике чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г. и Кубка конфедераций FIFA 2017 г., а также сокращенного срока рассмот-

рения обращений FIFA в Федеральную службу по интеллектуальной собственности в период подготовки и проведения указанных спортивных соревнований» и др.

В помощь полиции для обеспечения безопасности на стадионах были организованы контролеры-распорядители и сотрудники частных охранных предприятий, а организаторы соревнований расширили статус сотрудников клубов по безопасности. В футбольных клубах введены должности заместителя руководителя по безопасности, заместителя генерального директора или директора по безопасности, в чьи полномочия вошла разработка планов по организации безопасности проведения футбольных матчей, структурированию действий Координационного штаба сил, контролеров-распорядителей, специалистов по работе с болельщиками, частных охранных предприятий, сотрудниками правоохранительных органов.

Проведена и продолжается осуществляться огромная работа по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, которая ведется по всем направлениям одновременно.

В качестве положительного опыта исследуется и внедряется зарубежный опыт проведения Чемпионатов мира и Европы 2012, 2014 (Бразилия), 2016 (Франция) годах. Пристальное внимание уделяется взаимодействию правоохранительных органов с организаторами проведения футбольных матчей в 11 городах, принимающих матчи финального турнира Чемпионата мира, в том числе Москве, Санкт-Петербурге, Сочи, Казани. Исследованием вопросов безопасности стадионов занимались известные иностранные архитекторы, руководители FIFA, футболисты и др., в том числе и в рамках проведения товарищеских матчей.

Футбольным болельщикам разрешено посетить Чемпионат мира по футболу 2018 года без получения виз. Для въезда в Российскую Федерацию необходимо оформить персонифицированную карту зрителя в электронной форме, выдаваемую при покупке входного билета на матч, а также документ, удостоверяющий

личность. При этом болельщики могут въехать в страну за 72 часа до начала первого матча турнира и до последнего дня соревнований.

Участникам футбольных состязаний будут выдаваться многократные обыкновенные гуманитарные визы, а организаторам — многократные деловые визы или многократные обыкновенные рабочие визы.

На железнодорожных вокзалах, аэропортах прорабатываются вопросы усиления мер безопасности, так, при входе в здания транспортных объектов все граждане проходят досмотр, а маршруты следования пассажиров, например на платформах железнодорожных вокзалов, изменяются. Корректируются маршруты и расписание движения транспорта.

В период проведения спортивного соревнования Президентом Российской Федерации могут быть введены усиленные меры безопасности, включающие в себя:

- установление контролируемых и (или) запретных зон;
- ограничение на въезд и (или) временное пребывание граждан и проживание граждан;
- ограничение движения транспортных средств;
- ограничение полетов летательных аппаратов;
- ограничение судоходства;
- усиление охраны общественного порядка и объектов инфраструктуры;
- ограничение проведения публичных мероприятий, не связанных со спортивными соревнованиями;
- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;
- проведение при проходе или проезде на контролируемую территорию и при выходе или выезде с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;
- ограничение или запрещение оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ,

специальных средств и ядовитых веществ, установление особенностей оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильно действующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции³.

Обеспечению общественной безопасности на спортивных стадионах уделяется самое пристальное внимание. Обновлены системы безопасности на футбольных стадионах, по новому организованы варианты входа (выхода) болельщиков. Так, на обновленной Большой арене Лужников в г. Москве решена одна из главных проблем — очередь болельщиков. Теперь, в течение значительно более короткого времени после окончания соревнования болельщики покидают трибуны и стадион через шесть транспортных и семь пешеходных пропускных пунктов, по 10 зонам общего доступа, транспортным магистралям⁴. При этом спортивные стадионы оборудованы самыми современными системами безопасности, так, например, в г. Москве все камеры, установленные на столичных стадионах, в период проведения Чемпионата Мира по футболу 2018 г., подключат к городской системе видеонаблюдения.

Основная нагрузка по обеспечению безопасности и охране общественного порядка ляжет на МВД России и Росгвардию. Матчи Чемпионата мира по футболу пройдут в 11 городах, безопасность на территории которых дополнительно будут организовывать представители указанных правоохранительных органов из других субъектов Российской Федерации. Помогать в обеспечении безопасности при проведении футбольных матчей будут и специально созданные бригады дружинников.

Сотрудники МЧС России в рамках подготовки к проведению Кубка конфедерации и Чемпионата мира по футболу 2018 г. начали изучать иностранные языки. Во время занятий изучается специальная лексика, особенности лексического значения многозначных иностранных слов. Подготовлены методические рекомендации для сотрудников МЧС России и проведены тренинги по управлению пожарными рисками.

Медицинский персонал, обеспечивающий охрану здоровья граждан во время проведения указанных спортивных мероприятий, участвует в тренировках эвакуации пострадавших игроков и футбольных болельщиков, оказании первой помощи пострадавшим, а также отрабатывают схему передвижения машин скорой помощи и оперативному взаимодействию в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций. Медицинские работники также проходят курсы английского языка. Для иностранных туристов разработали памятку на английском языке в случае необходимости обращения за медицинской помощью и видеоролик о правилах вызова скорой помощи. Принимают звонки диспетчеры, владеющие английским языком.

Волонтеры, помогающие организовать спортивные мероприятия, прошли курсы по оказанию первой помощи под руководством специалистов пожарно-спасательных центров и сотрудникам медицинских служб. Посредством занятий волонтеры приобрели навыки правильно накладывать повязки, жгуты, фиксировать поврежденные конечности, проводить сердечно-легочную реанимацию, оказывать допсихологическую помощь поддержки граждан в нестандартных ситуациях, правильно реагировать в случаях агрессивного поведения толпы.

Разработкой специальных предупредительных мер обеспечивается и безопасность граждан не только в момент нахождения в зоне спортивных объектов, но и во время проведения досуга. Так, в рамках подготовки к проведению Кубка конфедераций, все водоемы, расположенные на юго-западе г. Москвы продезинфицировали, подвергли санитарно-технической обработке.

Следует отметить, что проблемы обеспечения безопасности при проведении крупных массовых мероприятий привлекают внимание и научной общественности. Так, в работах ученых уже получили освещение: меры по обеспечению безопасности в период подготовки и проведения спортивных игр⁵, необходимость единого подхода к безопасности, охране и обслуживанию спортивных матчей⁶, проблема

создания национального футбольного подразделения полиции и правового статуса иностранных полицейских, которые будут выполнять профессиональные задачи на территории России⁷, практические результаты деятельности по обеспечению общественной безопасности действующих и бывших сотрудников полиции. Ю. Абрашова, Н. Задворочкина, Ю. Исаева, А. Мейтина, П. Нелезина и др. в научно-практическом альманахе МВД России «Профессионал».

Анализируя систему мер безопасности в рамках проведения указанных спортивных мероприятий, необходимо отметить, что они включают в себя комплекс административно-правовых мер предупреждения, пресечения, юридической ответственности не только в пределах охраны спортивных объектов и прилегающих территорий, но и значительно в более крупном масштабе — с момента въезда в страну и выезда из страны иностранных делегаций и спортивных болельщиков.

В качестве вывода отметим, что Чемпионат мира по футболу 2018 г. является не только крупным массовым международным спортивным соревнованием, но и значимым событием в международной политике. При этом, внимание международной общественности будет приковано не только к результатам соревнований, но и в большей степени к внутривнутриполитической обстановке в России, в том числе способности правоохранительных органов обеспечить общественный порядок и общественную безопасность. И помимо создания правовых основ, научного осмысления полноты принятых мер, требуется также отработка взаимодействия организаторов проведения футбольных соревнований, собственников объектов спорта, правоохранительных органов, органов внутренних дел, а также привлечения дополнительных средств, волонтеров, использования специалистов различного профиля, информирование общественных институтов, болельщиков и фанатских организаций о мерах безопасности и разъяснение их необходимости.

На фоне экономических санкций в отношении Российской Федерации, а также постоянной террористической угрозы неконтролируемое

поведение футбольного фанатского движения может усугубить и без того сложную геополитическую ситуацию в отношении нашей страны. Поэтому именно интегрированный подход к проблеме безопасности при проведении Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г. является наиболее верным и позволяет скоординировать совместные усилия участников планирования, организации и проведения футбольного мероприятия международного уровня.

Список литературы

1. Федеральный закон РФ от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» СЗ РФ // СЗ РФ. 10.06.2013. № 23. Ст. 2866.

2. *Абрашов Ю.А.* Основные положения федерального законодательства в обеспечении охраны общественного порядка на спортивных соревнованиях // Профессионал. № 3 (119). 2014. С. 32.

3. *Захарова Л.И.* В ожидании Чемпионата мира по футболу-2018: необходимость единого подхода к безопасности, охране и обслуживанию спортивных матчей // Альманах кафедры международного права *Ceteris Paribus*. Изд-во: Проспект. М., 2017.

4. *Косяченко В.И.* Обеспечение охраны правопорядка и общественной безопасности в г. Волгограде в период подготовки и проведения игр Чемпионата мира по футболу 2018 г. Учебное пособие. Изд-во: Волгоградская академия МВД РФ, 2016 г.

5. *Мейтин А.А.* Российская футбольная премьер-лига: практика обеспечения безопасности во время спортивных мероприятий // Профессионал. № 6 (140). 2017. С. 45.

6. *Нелезин П.В.* Новая тенденция футбола: максимальная безопасность при минимальных ограничениях // Профессионал. № 6 (140). 2017. С. 48.

7. *Песков А.Н.* Проблема соответствия международных и национальных правовых стандартов безопасности в период проведения Кубка Конфедераций 2017 г. и Чемпионата мира по футболу 2018 г. // Экономика и управление: проблемы, решения. № 9, 2016. С. 125-136.

8. Статья подготовлена при информационном использовании СПС «КонсультантПлюс».

1 *Мейтин А.А.* Российская футбольная премьер-лига: практика обеспечения безопасности во время спортивных мероприятий // Профессионал. № 6 (140). 2017. С. 45.

2 *Абрашов Ю.А.* Основные положения федерального законодательства в обеспечении охраны общественного порядка на спортивных соревнованиях // Профессионал. № 3 (119). 2014. С. 32.

3 Статья 13 Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 г. и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» СЗ РФ. 10.06.2013. № 23. Ст. 2866.

4 *Нелезин П.В.* Новая тенденция футбола: максимальная безопасность при минимальных ограничениях // Профессионал. № 6 (140). 2017. С. 48.

5 *Косяченко В.И.* Обеспечение охраны правопорядка и общественной безопасности в г. Волгограде в период подготовки и проведения игр Чемпионата мира по футболу 2018 г. Учебное пособие. Изд-во: Волгоградская академия МВД РФ, 2016 г.

6 *Захарова Л.И.* В ожидании Чемпионата мира по футболу-2018: необходимость единого подхода к безопасности, охране и обслуживанию спортивных матчей // Альманах кафедры международного права *Ceteris Paribus*. Изд-во: Проспект. М/, 2017.

7 *Песков А.Н.* Проблема соответствия международных и национальных правовых стандартов безопасности в период проведения Кубка Конфедераций 2017 г. и Чемпионата мира по футболу 2018 г. // Экономика и управление: проблемы, решения. № 9. 2016. С. 125—136.

УДК 342.951

ББК 67.401

@ Л.С. Комовкина, В.А. Степанов. 2018

Peculiarities of administrative coercive measures applied to foreign citizens and stateless persons

Особенности мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства

LYUBOV SERGEYEVNA KOMOVKINA,
senior lecturer of the department administrative law
of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of
Russia named after V.Ya. Kikotya Candidate of Legal Sciences
E-mail: korzhlubov@mail.ru

VLADIMIR ALEKSEEVICH STEPANOV,
cadet of Moscow University The Ministry of Internal
Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya
E-mail: office@unity-dana.ru

ЛЮБОВЬ СЕРГЕЕВНА КОМОВКИНА,
старший преподаватель кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Кандидат юридических наук
E-mail: korzhlubov@mail.ru

ВЛАДИМИР АЛЕКСЕЕВИЧ СТЕПАНОВ,
курсант Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: office@unity-dana.ru

Annotation. The article gives a General description of the main measures of administrative coercion applied to foreign citizens and stateless persons and reveals some problems.

Key words: I foreign citizens, stateless persons, administrative coercion, administrative expulsion, deportation, readmission, placement in a special institution

Аннотация. В статье дана общая характеристика основных мер административного принуждения, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства, выявлены некоторые проблемы.

Ключевые слова: иностранные граждане, лица без гражданства, административное принуждение, административное выдворение, депортация, реадмиссия, помещение в специальное учреждение

Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г.¹ в качестве важнейших направлений рассматривает совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции, модернизацию мер ответственности за нарушение миграционного законодательства РФ, а также обеспечение органами государственной власти надлежащего функционирования специальных учреждений, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, которые подлежат административному выдворению за пределы Российской Федерации.

На сегодняшний день в отечественной административной литературе используется понятие — «миграционная безопасность» как

составная часть национальной безопасности, представляющая собой государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению и защите основ легальной миграции, прав и свобод человека, устойчивого миграционного порядка. Одним из таких механизмов является механизм нормативно-правового регулирования и реализации специальных мер административного принуждения, применяемых в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Под административным принуждением понимаем вид государственного принуждения, заключающийся в оказании уполномоченными государственными и иными органами, а также их должностными лицами воздействия на кол-

лективных и индивидуальных субъектов для достижения исключительно позитивно значимых целей в условиях общественной, государственной необходимости, предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения установленного порядка привлечения к административной ответственности, назначения административных наказаний за совершенное правонарушение, влекущие негативные последствия правоограничительного характера.

Важность правового регулирования мер административного принуждения обусловлена нарушением прав иностранных граждан и лиц без гражданства при их применении.

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, а также статьей 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в России»² иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных действующим федеральным законом.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства предполагает возможность применения к ним мер административного принуждения как и в отношении граждан РФ. Особенность мер административного принуждения, применяемых в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, заключается в возможности применения к ним специфических административно-принудительных мер, обуславливающие невозможность их дальнейшего нахождения на территории РФ, и других мер, не применяемых к гражданам РФ. В числе необходимых мер следует отметить административное выдворение, депортацию, реадмиссию и помещение в специальное учреждение для лиц, подлежащих административному выдворению, депортации и реадмиссии. Кроме того, выделяют комплекс мер принудительного характера, направленных на прекращение пребывания таких лиц на территории страны: сокращение срока временного пребывания или проживания; принятие решения об отказе в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание (вида на

жительство); принятие решения о нежелательности пребывания (проживания); принятие решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию³.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. В связи с возможностью применения к иностранным гражданам и лицам без гражданства специфического административного наказания, они рассматриваются в качестве особых субъектов административной ответственности. Административное выдворение (ст. 3.10 КоАП РФ) за пределы РФ является мерой административного наказания и заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу РФ за её пределы, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Административное выдворение за пределы РФ как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — соответствующими должностными лицами. Порядок административного выдворения раскрывается в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Отдельную группу составляют обладающие иммунитетом к административной юрисдикции РФ сотрудники дипломатических представительств и консульств иностранных государств на территории РФ. Вопрос об административной ответственности в данном случае разрешается в соответствии с нормами международного права. Кроме того, существуют особенности при применении иных мер административного принуждения в отношении указанных лиц. Так, при исполнении государственной функции по осуществлению федераль-

ного государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ в области безопасности дорожного движения административные действия, связанные с личным досмотром, досмотром вещей и транспортного средства, арестом вещей, изъятием вещей и документов, доставлением, задержанием (административным задержанием) в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом, не осуществляются.

Административные действия в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом, связанные с осмотром транспортного средства и груза, могут осуществляться только на основании ориентировок. При совершении указанных действий, а также при проверке технического состояния транспортного средства, не должны предъявляться требования, которые могут быть расценены, как обыск или досмотр (открыть капот, багажное отделение, иные)⁴.

В ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» регламентировано применение таких мер принуждения как депортация и передача иностранного гражданина другому государству по договору реадмиссии.

Административное выдворение, как мера административного принуждения имеет сходство с такой мерой принуждения, как депортация. В указанном законе под депортацией понимается принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Отметим, что реадмиссия является новой для России мерой административного принуждения, применяемой к иностранным гражданам и лицам без гражданства за нарушение правил пребывания в Российской Федерации. Главной особенностью реадмиссии является то, что иностранный гражданин, не имеющий законных оснований для пребывания на территории РФ либо въехавший с нарушением установленных правил, подлежит высылке в ту страну, с территории которой он въехал, а не в страну своего гражданства, как это практикуется при

других принудительных мерах, и для осуществления реадмиссии обязательно необходимо наличие международного соглашения между двумя или несколькими государствами. В качестве примера приведем Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии от 7 июня 2012 г.⁵; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 15 ноября 2013 г.⁶; Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (рус., англ.) от 25 мая 2006 г.⁷ и др.

Также следует рассмотреть правовую процедуру помещения в специальные учреждения иностранных граждан, лиц без гражданства, которые подлежат административному выдворению за пределы Российской Федерации. Помещение в специальные учреждения подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Содержание в специальных учреждениях в условиях, которые исключают возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства для обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или апатридов (лиц без гражданства) по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Сфера административного воздействия на иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших законодательство Российской

Федерации, является, пожалуй, одной из самых уязвимых, поскольку воздействие производится путем ограничения их прав и свобод. В силу этого регулирование данной сферы общественных отношений должно быть наиболее подробно регламентировано и не должно допускать каких-либо отступлений от самих принципов права. В настоящее время в миграционном законодательстве имеются пробелы, вызванные неопределенностью понятийного аппарата, двоякое толкование которого может иметь различные последствия с точки зрения применения мер принуждения за нарушение миграционных правил. Нуждается в упорядочении и практика применения указанных мер.

Так, при существующей неопределенности толкования понятия «место пребывания» в ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁸ и ФЗ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»⁹ оценка факта проживания иностранного гражданина (лица без гражданства) по иному адресу, нежели обозначенный в данных миграционного учета как место его пребывания, с точки зрения применения мер ответственности за нарушение миграционных правил может иметь различные последствия. Если рассматривать в качестве места пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) место нахождения принимающей стороны, то его фактическое проживание вне места пребывания, указанного в данных миграционного учета, не является как таковое основанием к изменению этих данных и, следовательно, не обязывает к выполнению предписания, предусмотренного ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Иной подход, допускающий осуществление миграционного учета по месту пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), под которым понимается место проживания, предполагает — в случае несовпадения места фактического проживания с местом, по которому осуществлен миграционный учет, — оценку действий этого ино-

странный гражданин (лица без гражданства) как неправомерных, а следовательно, влекущих применение к нему мер юридической ответственности¹⁰. Указанная неопределенность привела к признанию Конституционным Судом РФ положений ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Список литературы

1. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.
2. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.07.2006, № 30, ст. 3285.
3. Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «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» // Российская газета. № 232. 13.10.2017.
4. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. № 152. 10.08.1993.
5. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии от 7 июня 2012 г. // Бюллетень международных договоров. № 2. февраль 2016.
6. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 15 ноября 2013 г. // Бюллетень международных договоров. № 1. январь 2015 г.
7. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (рус., англ.) от 25 мая 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. № 23. 04.06.2007, ст. 2693.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О миграционном учете иностран-

ных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдхэма // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2017.

9. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

10. Шурухнова Д.Н. Виды и правовые основания применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Вестник Московского университета МВД России № 6, 2016. С. 141.

¹ См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

³ См.: Шурухнова Д.Н. Виды и правовые основания применения мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Вестник Московского университета МВД России № 6, 2016. С. 141.

⁴ См.: Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «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» // Российская газета, № 232, 13.10.2017.

⁵ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии от 7 июня 2012 г // Бюллетень международных договоров, № 2, февраль 2016 г.

⁶ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 15 ноября 2013 г. // Бюллетень международных договоров, № 1, январь 2015 г.

⁷ См.: Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (рус., англ.) от 25 мая 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации, № 23, 04.06.2007, ст. 2693.

⁸ См.: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.07.2006, № 30, ст. 3285.

⁹ См.: Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета, № 152, 10.08.1993.

¹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдхэма» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2017.

УДК 342.92
ББК 67.401

@ В.И. Ковшевацкий, С.П. Стащенко. 2018

Some aspects of bringing to the legal responsibility of civil servants non-compliance with administrative prohibition

Некоторые аспекты привлечения к юридической ответственности государственных служащих за несоблюдение административного запрета

VLADISLAV IGOREVICH KOVSHEVATSKY,
lecturer of the department administrative law
Moscow University The Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V. Ya. Kikotya
E-mail: kovshevatsky@yandex.ru

STANISLAV PETROVICH STASCHENKO,
senior lecturer of the department administrative law
Moscow University The Ministry of Internal Affairs
of Russia named after V. Ya. Kikotya
E-mail: arlik13@inbox.ru

ВЛАДИСЛАВ ИГОРЕВИЧ КОВШЕВАЦКИЙ,
преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
E-mail: kovshevatsky@yandex.ru

СТАНИСЛАВ ПЕТРОВИЧ СТАЩЕНКО,
старший преподаватель кафедры
административного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: arlik13@inbox.ru

Scientific specialty: 12.00.14 — administrative law; administrative process

Scientific specialty: 12.00.14 — administrative law; administrative process

Annotation. In this article, the analysis of normative legal acts establishing the legal grounds for attracting civil servants to various types of legal responsibility for non-compliance with restrictions and prohibitions related to the passage of public service is analyzed.

Key words: administrative law, administrative process, norms, police, coercion, legal responsibility, administrative prohibition, restriction

Аннотация. В данной статье проведен анализ нормативных правовых актов, устанавливающих правовые основания привлечения госслужащих к различным видам юридической ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, связанный в прохождением государственной службы.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, нормы, полиция, принуждение, юридическая ответственность, административный запрет, ограничения

В действующем административном законодательстве существует ряд ограничительных и запретительных норм, связанных со службой в ОВД. Однако вопросы привлечения к различным видам юридической ответственности за несоблюдение подобных правовых предписаний остаются за рамками научного внимания. Статистические данные за 2017 г. показывают, что регламентация административных запретов, возложенных на сотрудников ОВД, не решают вопрос предупреждения подобного рода правонарушений.

Административные запреты для госслужащих — это законодательное закрепление тре-

бования, основанного на отказе в совершении определенных действий или бездействий. Административные запреты ограничивают ряд конституционных прав государственных служащих как граждан Российской Федерации, но и принимаются госслужащими ОВД добровольно при поступлении на службу.

Цели применения административных запретов в отношении госслужащих ОВД:

- (1) повышение эффективности выполнения задач, возложенных на сотрудников ОВД;
- (2) установление правовых барьеров, направленных на недопустимость нарушения административных запретов;

(3) обеспечение необходимых условий для реализации компетенции госслужащих.

Сущность административных запретов госслужащих ОВД заключается в закреплении в правовых нормах однозначных запрещений в совершении определенных действий под угрозой применения карательных мер со стороны государства.

Основанием для привлечения к ответственности госслужащего за несоблюдение ограничений и запретов, связанных со службой в ОВД является официальное признание юридического факта совершения им правового деликта¹.

В зависимости от характера и степени тяжести правового деликта, госслужащие могут привлекаться к дисциплинарной, административной, уголовной и материальной и гражданско-правовой ответственности².

Основным видом ответственности госслужащего является дисциплинарная. Как правило, привлекает к дисциплинарной ответственности либо непосредственный, либо прямой руководитель. Приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности оформляется на основании заключения служебной проверки.

Частная превенция также не дает желаемых результатов. Ведь сотрудник ОВД при увольнении, связанном с утратой доверия, имеет возможность реализовать свои способности в государственной гражданской или в муниципальной службе. Необходимо отметить, что увольнение в связи с утратой доверия не применяется при наличии обстоятельств, смягчающих дело (например, неосторожная форма вины), а также положительное поведение лица, в отношении которого ведется дисциплинарное производство³.

Ужесточение мер юридической ответственности за совершение правонарушений связанных с несоблюдением ограничений и запретов, возложенных на сотрудников ОВД в контексте перспектив развития частной превенции для уголовной ответственности — в увеличении сроков занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, расширение практики применения дисквалификации как меры административного нака-

зания, применением нового вида наказания, предложенного Гришконец А.А.⁴ — дисциплинарного наказания.

Относительно новым в действующем законодательстве является привлечение государственного служащего к административной ответственности, в том числе дисквалификации как меры предупреждения коррупционных правонарушений⁵.

Не утихает дискуссия среди ученых-административистов относительно порядка и форм наказания правонарушителя — сотрудника ОВД за коррупционные правонарушения. Однако их мнения сходятся в следующем:

- (1) должен быть дифференцированный подход к определению вида наказания;
- (2) наказание должностного лица ОВД должно незамедлительно накладываться запрет заниматься определенной деятельностью;
- (3) привлечение к ответственности госслужащего должен находиться в рамках компетенции судебных органов.
- (4) ужесточение ответственности руководителя — представителя нанимателя лица, привлекаемого к ответственности.

Надо учитывать, что принцип неотвратимости наказания при нарушении запретов, связанных со службой в ОВД, должен занимать приоритетное положение для правоприменителя. Как справедливо заметил И.М. Красносельских⁶, при росте показателей латентности правонарушений, связанных с неисполнением административного запрета, прямо пропорционально растёт деликтность деяния из дисциплинарного, в административное, а может даже и уголовное.

В современном законодательстве механизм реализации ответственности за совершение правонарушений, связанных с несоблюдением административных запретов госслужащих, реализуется преимущественно путем дисциплинарного производства. Указанный механизм не в полной мере позволяет решать задачи предупреждения подобных правонарушений.

Многие ученые, к примеру А.В. Куракин, А.А. Гришконец, солидарны, что дисциплинарному производству не хватает процессуальной

формы, в частности все этапы привлечения госслужащего к дисциплинарной ответственности должны быть четко регламентированы⁷.

По мнению С.А. Денисова велика роль непосредственного руководителя за правонарушения, связанные с несоблюдением административного запрета, совершенные его подчиненными. Зачастую непосредственные руководители либо не привлекают к ответственности, либо даже мешают проведению дисциплинарного расследования. В результате подчиненные служат меркантильным интересам начальника, а не долгу Родине.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо сделать следующие выводы.

1. В настоящее время назрела необходимость законодательного закрепления административной ответственности государственных служащих за несоблюдение возложенных на них административных запретов.

2. Обеспечение эффективности административного запрета, возложенного на госслужащих применением различных мер юридической ответственности должно сводиться путем реализации принципа неотвратимости наказания за нарушение подобных ограничительных и запретительных норм.

Список литературы

1. *Гришковец А.А.* Дисквалификация государственных гражданских служащих // *Административное и муниципальное право.* 2013. № 12. С. 1130.

2. *Жалсанов Б.Ц.* Критерии понятия «общественный порядок» с позиции институтов административного права // *Актуальные вопросы административно-правового регулирования («Корневские чтения»)* сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. 2017. С. 282.

3. *Красносельских И.М.* Административное право как способ влияния на профилактику преступлений // *Административное и муниципальное право.* 2016. № 2. С. 144.

4. *Павлинов А.В.* Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения // *Мониторинг правоприменения.* 2015. № 1(14); 2015. С. 18.

5. *Прудникова Т.А.* Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы) // *Диссертация на соискание*

ученой степени доктора юридических наук / *Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя.* М., 2016.

6. *Шурухнова Д.Н.* Конституционно-правовые ограничения прав сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях // *В сборнике: Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы. Кутафинские чтения Материалы секции конституционного и муниципального права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения»: сборник докладов.* 2014. С. 202.

7. *Шурухнова Д.Н.* Контроль имущественного положения как мера по противодействию коррупции // *В: Административное право и практика администрирования.* 2013. № 6. С. 83-98.

¹ См.: *Шурухнова Д.Н.* Конституционно-правовые ограничения прав сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях // *В сборнике: Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы. Кутафинские чтения Материалы секции конституционного и муниципального права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения»: сборник докладов.* 2014. С. 202.

² См.: *Жалсанов Б.Ц.* Критерии понятия «общественный порядок» с позиции институтов административного права // *Актуальные вопросы административно-правового регулирования («Корневские чтения»)* сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. 2017. С. 282.

³ См.: *Павлинов А.В.* Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения // *Мониторинг правоприменения.* 2015. N 1(14); 2015. С. 18.

⁴ См.: *Гришковец А.А.* Дисквалификация государственных гражданских служащих // *Административное и муниципальное право.* 2013. N 12. С. 1130.

⁵ См.: *Шурухнова Д.Н.* Контроль имущественного положения как мера по противодействию коррупции // *В: Административное право и практика администрирования.* 2013. № 6. С. 83-98.

⁶ См.: *Красносельских И.М.* Административное право как способ влияния на профилактику преступлений // *Административное и муниципальное право.* 2016. N 2. С. 144.

⁷ См.: *Прудникова Т.А.* Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы) // *Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя.* Москва, 2016.

УДК 342.951

ББК 67.401

@ И.А. Субботкина. 2018

Comparative analysis of the effectiveness of the application of administrative coercion measures in migration relations

Сравнительный анализ эффективности применения мер административного принуждения в миграционные отношения

IRINA ALEKSANDROVNA SUBBOTKINA,
adjunct of the Department of administrative law.
Moscow University of MIA of Russia they. V. Kikot.
E-mail: Irina.subbotkina.91@mail.ru

ИРИНА АЛЕКСАНДРОВНА СУББОТКИНА,
адъюнкт кафедры административного права.
Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя.
E-mail: Irina.subbotkina.91@mail.ru

Научный руководитель: — Т.А. Прудникова д-р юрид. наук, доцент кафедры административного права
Supervisor: — Т.А. Prudnikova D. Yu.n, associate Professor of administrative law

Annotation. The article discusses the concept and types of administrative enforcement measures in migration relations, and also suggests ways to improve the effectiveness of enforcement measures in order to increase the level of public order and public safety.

Key words: administrative coercion, administrative restraint, administrative expulsion from the Russian Federation; deportation

Аннотация. В статье рассматривается понятие и виды мер административного принуждения в миграционных отношениях, а также предложены пути повышения эффективности применения мер принуждения в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Ключевые слова: административное принуждение, административное пресечение, административное выдворение за пределы Российской Федерации; депортация

Ни для кого не секрет, что сейчас проблема миграционной безопасности достигла пика своей актуальности. Особенно остро стала чувствоваться необходимость в защите миграционных отношений, и как следствие граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся на территории государства в 2014 г. Именно в этот период многие государства испытывают экономический кризис, политическую нестабильность, локализацию конфликтов, что приводит к массовым миграциям, затронувшим наше государство в особенности. Нельзя оставить без внимания территориальные и правовые особенности Российской Федерации, в частности, без сомнения, не затруднительный порядок получения гражданства Российской Федерации иностранным гражданином.

Постоянный поток мигрантов на территорию Российской Федерации, привел к большим проблемам, связанными непосредственно с регулированием миграционных отношений,

применение мер государственного воздействия к мигрантам-нарушителям. Согласно статистическим данным ГУВМ МВД России, общее число въезжающих на территорию Российской Федерации иностранных граждан в 2017 г. выросло на 1,8% по сравнению с предыдущим годом и составив более 32 млн человек. Их них, 22,8 млн (доля 71,25%) въезжающих составили граждане стран СНГ и других стран «ближнего зарубежья». Однако, основным показателем, свидетельствующем о необходимости ужесточения миграционного контроля является количество иностранных граждан, выдворенных из Российской Федерации. По данным Федеральной службы судебных приставов, при реализации задачи по принудительному выдворению иностранных граждан и лиц, без гражданства за пределы РФ в 2017 г. фактически выдворено 39,4 тыс. иностранных граждан, что составило 88,5% от общего числа, подлежащих выдворению мигрантов.

Для миграционного законодательства Российской Федерации, как и для любой отрасли законодательства нашего государства, основной чертой является высокие темпы развития и изменения. Безусловно, причины такого быстрого развития носят многофакторный характер, так как обусловлены не только маневрированием государственной внешней политики, так и интересами развития внутренней социально-экономической политики. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» за последние четырнадцать лет своего существования претерпел более 70 изменений. В целях борьбы с незаконной миграцией, государству необходимы мощные рычаги воздействия, такие как «административное выдворение»¹ и «депортация».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административное выдворение за пределы Российской Федерации как вид административного наказания для иностранных граждан и лиц без гражданства. Согласно части 1 ст. 3.10 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.² Порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации определяется ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Зачастую, термин «депортация» приравнивают к «административному выдворению», относя его к виду административного наказания, применяющегося исключительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и заключающегося в контролируемом добровольном выезде или принудительном выдворении (в том числе под конвоем) за пределы страны пребывания. Федеральный закон № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных

граждан в Российской Федерации» закрепляет термин «депортация», как принудительную высылку иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что вопрос о тождественности понятий выдворение и депортация в современной российской науке является дискуссионным, и по мнению большей части ученых отождествление данных понятий является ошибочным. Профессор Л.Л. Попов выделил виды мер административного принуждения, а именно по основанию цели и способа обеспечения правопорядка, определяемых объективным характером общественных отношений и противоправных посягательств на эти отношения: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; меры административной ответственности; меры административно-процессуального обеспечения³. Рассматриваемые нами понятия «административное выдворение» и «депортация» объединяет факт отнесения их к мерам административного принуждения в целом. Каждая группа административного принуждения, к которой относятся «административное выдворение» и «депортация» обладает общими признаками, таким как государственно-властное воздействие и регулирование нормами права, в чем заключается их смешение. Кроме того, нельзя оставить без рассмотрения сущность и назначение административного принуждения, заключающиеся в механизме обеспечения личной безопасности, в регулировании широкого круга общественных отношений, обеспечения общественной безопасности и общественной нравственности, включая отношения, посягающие на отношения в области миграции. Несмотря на очевидные сходства, основное отличие понятий прослеживается в правовом разграничении оснований применения той или иной меры принуждения.

Основаниями применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства депортации осуществляется в следующих случаях:

- (1) если срок проживания или временного пребывания иностранному гражданину сокращен и он не выехал из Российской Федерации в течение трех дней;

- (2) если аннулировано разрешение на временное проживание или вид на жительство и иностранный гражданин не выехал из Российской Федерации в течение 15 дней;
- (3) в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- (4) в отношении иностранного гражданина, совместно с членами семьи получившего уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца либо утратившего временное убежище или лишенного временного убежища, не использовавшего право обжалования вынесенного решения или получившего отказ на жалобу и не имеющего иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, а также лишенного статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации, — после отбытия наказания, если иные правила не предусмотрены международными договорами Российской Федерации;
- (5) в случае выявления у него ВИЧ-инфекции.

Применение к иностранному гражданину такого вида административного наказания, как административное выдворение осуществляется при следующих основаниях:

- (1) нарушение режима Государственной границы Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ);
- (2) нарушение режима пункта пропуска через границу РФ (ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ);
- (3) нарушение правил въезда или проживания на территории РФ (ст. 18.8 КоАП РФ);
- (4) осуществление незаконной (без оснований) трудовой деятельности (ст. 18.10 КоАП РФ);
- (5) нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11 КоАП РФ); — несоблюдение установленных видов деятельности (ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ);
- (6) указание ложной информации при миграционном учете (ст. 19.27 КоАП РФ).

Несмотря на то, что, ежегодно государственными органами иностранные граждане выдворяются с территории Российской Федерации, уровень преступности иностранными гражданами продолжает оставаться на достаточно высоком уровне, что говорит о недостаточной эффективности государственного воздействия на данную категорию граждан, и как следствие миграционной политики в целом, что не способствует стабилизации уровня криминогенной обстановки на территории РФ.

В последнее время меры миграционного контроля были существенно ужесточены, в связи с постоянной террористической угрозой, нависшей за пределами страны. Однако, проблемы, связанные с применением мер принуждения в миграционных отношениях, имеют место быть и по сей день.

Одним из ярких примеров являются факты невозможности привлечения иностранного гражданина, находящегося на территории Российской Федерации незаконно, к административной ответственности, предусмотренной ст. 18.8 КоАП РФ. Как оговаривалось ранее, решение о выдворении иностранного гражданина принимается в судебном порядке, на основании предоставленных доказательств государственными органами вины иностранного гражданина, подтверждающие протоколом об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ. При рассмотрении протоколов об административных правонарушениях по данной статье КоАП РФ, анализируя материалы, предоставленные органами по вопросам миграции МВД РФ, выслушав объяснения нарушителя, суд выносит постановление о назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ. Исполнение постановления об административном выдворении осуществляется судебными приставами. Идеальным результатом исполнения постановления является выдворение иностранного гражданина с территории государств на территорию иностранного государства. Однако, на практике известны случаи, отсутствия документального подтверждения гражданской принадлежности к иностранному государству, на территорию которого нелегал выдворяется, после вынесения судебного постановления о выдворении иностранного гражданина. Отказывая в принятии иностранного гражданина, не

установив принадлежность, иностранный гражданин вновь возвращается на территорию РФ, находясь на ней незаконно. В большей степени такие иностранные граждане ведут антисоциальный образ жизни, склонны к совершению преступлений и административных правонарушений, что приводит к увеличению уровня преступности со стороны иностранных граждан. Согласно ст. 4.6 КоАП РФ, лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.⁴ Но, исполнить вынесенное судебное постановление об административном выдворении иностранного гражданина, с неустановленной гражданской принадлежностью невозможно, в связи с чем, такой иностранный гражданин по сути является лицом, не привлеченным к административной ответственности.

Повысить эффективность мер принуждения, применяемых в миграционных отношениях в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства государственными органами способствует создание дополнительных баз данных, взаимосвязанных с базами данных иностранных государств, которая обеспечит оперативность определения принадлежности иностранного гражданина к тому или иному иностранному государству, в целях принятия законного решения составления административного материала в отношении иностранного гражданина, обеспечивший исполнение судебного решения в полной мере и безотлагательное привлечение иностранного нарушителя к наказанию.

Кроме того, увеличение количества профилактических мероприятий со стороны государственных органов, в том числе, связанной с обработкой жилых секторов, направленных на выявление лиц, уклонившихся от постановки на миграционный учет, находящихся на территории Российской Федерации не законно с последующем государственным реагированием на выявление подобных лиц, положительно скажется на обеспечении общественной безопасности и общественного порядка и от части снизит уровень преступности данной категорией граждан.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018), // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
2. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ (последняя ред.) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/
3. Федеральный закон « О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ (последняя ред.), // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/
4. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/ отв. ред. Л.Л. Попов. Москва: РГ-Пресс, 2015. 568 с.
5. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. 752 с.
6. Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 г., // https://гувм.мвд.рф/upload/site1/document_file/ItoGov_yu_doklad_na_19.02.16.pdf
7. «Правда.ru» <https://wwwpravda.ru/news/society/05-05-2018/1383270-migrants-0/>
8. Шурухнова Д.Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии): Монография. М.: Московский университет МВД России, 2006.

¹ См.: Шурухнова Д.Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии): Монография. М.: Московский университет МВД России, 2006.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018), // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

³ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/ отв. ред. Л.Л. Попов. Москва: РГ-Пресс, 2015. 568 с.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

УДК 342.9
ББК 67.401.041(2Рос)

@ И.В. Фадеева, Г.Х. Хадисов. 2018

Administrative liability for violation of law and order in the conduct of sporting events

Административная ответственность за нарушение правопорядка при проведении спортивных мероприятий

IRINA VIKTOROVNA FADEEVA,
docent of the administrative law department of Moscow
University of MVD Russia in the name of V.Y. Kikot
candidateoflegalscience
E-mail: office@unity-dana.ru

GAZIYAVDIBIR KHADISOVICH KHADISOV,
Deputy Head of the Department of Administrative Law.
Candidate of Law, Associate Professor,
Moscow University of the Ministry of the Interior
of Russia name of V.Y. Kikot
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

ИРИНА ВИКТОРОВНА ФАДЕЕВА,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
E-mail: office@unity-dana.ru

ГАЗИЯВДИБИР ХАДИСОВИЧ ХАДИСОВ,
кандидат юридических наук, доцент,
Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Научная специальность: 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: Э.В. Маркина, доцент кафедры административного права Московского университета МВД России, канд. юрид. наук, доцент

Annotation. The article deals with the administrative responsibility of fans (spectators) for the offenses committed by them during official sports competitions, as well as the problems of enforcing orders for an administrative ban on visiting sporting events

Key words: administrative responsibility, administrative prohibition, official sports competitions, fans, rules of behavior of spectators, organizers of competitions

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы административной ответственности болельщиков (зрителей) за правонарушения, совершаемые ими при проведении официальных спортивных соревнований, а также проблемы исполнения постановлений об административном запрете на посещение спортивных мероприятий.

Ключевые слова: административная ответственность, административный запрет, официальные спортивные соревнования, болельщики, правила поведения зрителей, организаторы соревнований

На сегодняшний день одним из абсолютных приоритетов в России является развитие физической культуры и спорта. В 2016 г. стартовала соответствующая Федеральная целевая программ¹, направленная на развитие массового спорта в стране, а также индустрии спорта высших достижений и профессионального спорта.

Спортивные и физкультурные мероприятия проводятся на муниципальном, региональном и федеральном уровнях. Кроме того, Россия имеет успешный опыт проведения и крупнейших международных спортивных соревнований, в числе которых: XXVII Всемирная летняя

универсиада 2013 г. в г. Казани, XXII Олимпийские зимние игры и XI Паралимпийские зимние игры 2014 г. в г. Сочи, XVIII Сурдлимпийские зимние игры 2015 г. в г. Ханты-Мансийске, Чемпионат мира по водным видам спорта 2015 г. в г. Казани, Чемпионат мира по хоккею 2016 г. в г. Москве и г. Санкт-Петербурге, Кубок конфедераций ФИФА 2017 г. В ближайшие два года Россия выступает организатором еще двух мероприятий: Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 г. и XXIX Всемирной зимней универсиады в г. Красноярске 2019 г. Все это, несомненно, способствует не

только повышению авторитета страны на международном уровне, но и связано скрупными капиталовложениями в сферу спорта, направленными на его развитие и распространение.

Неизменными лидерами в России были и остаются такие командные виды спорта, как футбол, хоккей, волейбол и баскетбол. Наиболее зрелищными из них, отличающимися участием большого количества зрителей, по-прежнему являются футбол и хоккей. Основной особенностью, при проведении спортивных мероприятий по данным видам спорта, является наличие противоположных групп болельщиков, которые нарушают общественный порядок, совершая различные противоправные деяния.

Следует отметить, что в последнее время, в период проведения спортивных соревнований массовые беспорядки наблюдаются все чаще: с трибун летят различные предметы, пестарды и другие пиротехнические изделия, скандируются нецензурные выражения, среди болельщиков возникают драки, слышатся оскорбления и т.д. Если посмотреть со стороны, то это толпы обезумевших людей, невоспитанных и некультурных, которые, кажется, не понимают, что творят. Не редко на стадионы проносятся спиртные. Из-за употребления алкоголя эмоции овладевают людьми, и они не могут их контролировать.

Результатом таких действий являются большие убытки. Спортивные клубы вынуждены применять определенные меры к болельщикам, например, штрафные санкции. Такой опыт, как взимание штрафа с болельщиков, был применен футбольным клубом «Зенит». Был взыскан штраф с болельщика в сумме 20 тыс. руб. за то, что он во время игры выбежал на поле.

В связи с тем, что всевозможные беспорядки происходят на стадионах очень часто, и нередко стычки между болельщиками заканчиваются человеческими жертвами, поэтому усиливается ответственность за такие правонарушения. Федеральным законом от 03.07.2016 № 284-ФЗ внесены изменения в ст. 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О физической культуре и спорте») и в ст. 32.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

С 1 января 2017 г. вступил в силу п. 2.1 ст. 20 ФЗ «О физической культуре и спорте», согласно которому организаторы официальных спортивных соревнований по предварительному согласованию с собственниками, пользователями объектов спорта могут определять требования к оформлению и контролю входных билетов и иных документов, в том числе предусматривающих идентификацию личности зрителей по документам, удостоверяющим их личность. Места проведения официальных спортивных соревнований определяются решениями Правительства Российской Федерации. При этом учитываются особенности отдельного вида спорта и уровень проведения спортивного соревнования (международный, всероссийский, межрегиональный, региональный, межмуниципальный, муниципальный). При входе в места проведения официальных спортивных соревнований, равно как и при продаже билетов и других документов, дающих право на посещение таких соревнований, идентификация личности зрителей является обязательной.

Частью 1.5 ст. 20 ФЗ «О физической культуре и спорте» определено, что для лиц, привлеченных к административной ответственности, судом может быть установлен административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Суть данной меры заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и назначается судом в качестве дополнительного наказания за правонарушения, предусмотренные ст. 20.31 КоАП РФ «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований». Список таких лиц ведет федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел. Если при входе в места проведения официальных спортивных соревнований является обязательной идентификация личности зрителей, то организаторы обязаны ознакомить со сведениями, содержащимися в списке, не менее чем за три часа до начала проведения таких соревнований, и, соответственно, не допускать в места проведения таких соревнований лиц, сведения о которых содержатся в указанном списке. При этом указанным

лицам не возвращается стоимость входных билетов на спортивные мероприятия или документов, их заменяющих.

Статьей 3.14 КоАП РФ установлен административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, назначаемый судьей на срок от 6 месяцев до 7 лет.

Применение такого запрета обусловлено наличием конкретной правовой основы — Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований². В связи с этим, ч. 1 ст. 20.31. КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение указанных правил в виде наложения административного штрафа в размере от 3 до 10 тыс. руб. или альтернативное наказание в виде обязательных работ сроком до 160 часов с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от 6 месяцев до 3 лет либо без такового.

В свою очередь, ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ предусмотрена ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, которая влечет наложение административного штрафа в размере от 10 до 15 тыс. руб., либо административный арест на срок до 15 суток с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от 6 месяцев до 7 лет либо без такового.

С 28 апреля 2017 вступили в силу изменения в ст. 20.31 КоАП РФ. Статья была дополнена новыми частями об ответственности за грубое нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, за которое предусмотрена санкция в виде штрафа в размере от 10 до 20 тысяч рублей, либо административный арест на срок до 15 суток с наложением запрета на посещение мест официальных спортивных соревнований, а также за повторное нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, допущенные иностранным гражданином или лицом без гражданства, за которое, помимо штрафа и административного ареста, предусмотрена возмож-

ность выдворения за пределы Российской Федерации. В примечании к статье разъясняется, что под грубым нарушением правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований понимается:

- (1) осуществление действий, создающих угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц, находящихся в месте проведения официального спортивного соревнования или на прилегающей к нему территории;
- (2) нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, повлекшее за собой приостановление либо прекращение официального спортивного соревнования.

При этом в Правилах³, содержащих перечень запретов, не уточняется, нарушение каких из них является существенным или грубым, что позволило бы определить характер административного правонарушения, вид и размер административного наказания. Поскольку нормы об ответственности зрителей спортивных мероприятий не предусматривают дифференциацию данных правонарушений по степени общественной опасности, в решении вопросов назначения административного наказания за правонарушения, предусмотренные ст. 20.31 КоАП РФ, существенная роль отводится судебному усмотрению, что не способствует формированию единообразной правоприменительной практики⁴.

Наказание, безусловно, должно быть строгим и неизбежным. Но, несмотря на внесенные действующее административно-деликтное законодательство изменения, все равно существует много проблем. Это касается и вопроса исполнения постановлений об административном запрете на посещение спортивных мероприятий. Этот вопрос с каждым разом приобретает все большую актуальность. Зачастую постановления о наложении административного запрета на посещение спортивных мероприятий в дни их проведения не исполняются. По-прежнему в своей правоприменительной деятельности должностные лица органов государственной власти при исполнении таких

постановлений допускают достаточно большое количество ошибок и нарушений законности.

Дела о правонарушениях, которые влекут наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных состязаний согласно ст. 23.1 КоАП РФ, полномочны рассматривать мировые судьи по месту проведения соревнований. Реализация жемер, предусмотренных санкциями административного законодательства, составляет содержание деятельности особого вида правоохранительных органов, уполномоченных исполнять постановления по делам об административных правонарушениях. Исполнение постановлений о запрете происходит в несколько этапов.

Статья 32.14 КоАП РФ регулирует порядок исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных состязаний в день их проведения. В соответствии с ч. 1 указанной статьи постановление судьи об административном запрете должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности.

Согласно ч. 2 и 3 ст. 32.14 КоАП РФ федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел ведет список лиц, которым назначен вид наказания, в целях его исполнения. В этот список федеральным органом исполнительной власти могут вноситься изменения. Сведения о лицах, которые нарушили общественные порядок при проведении спортивных мероприятий, заносятся не позднее трех дней со дня получения копии вступившего в силу постановления об административном запрете. Сведения, содержащиеся в списке лиц (ФИО, дата и место рождения, дата и номер решения суда об административном запрете, даты начала и истечения срока административного наказания), являются открытыми. Доступ к этим сведениям осуществляется посредством официального сайта федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в сети Интернет.

Необходимо довести постановление до лица, которому оно предписано. Этим вопросом занимается должностное лицо, которое уполномочено решить этот вопрос. Этот этап называется этапом обращения постановления к исполнению.

Следующим шагом является приведение постановления в исполнение. Как видно из содержания ст. 32.14 КоАП РФ, данная обязанность возложена на само лицо, к которому применен запрет. В процессе этого этапа решается задача реального исполнения наказания. И от того, насколько оно эффективно, будет существенной мере зависеть полнота реализации задач всего производства по делу об административном правонарушении. Данным этапом завершается производство по делу об административном правонарушении.

На сегодняшний день в российском административно-деликтном законодательстве наблюдается стремление к ужесточению мер административной ответственности. И это вполне объяснимо, ведь при проведении спортивных мероприятий бывают случаи, когда спортивные объекты проходят лица, которые уже имеют административный запрет. Пресечь это можно только изменив законодательство, ужесточив меры наказания, применяемые к таким лицам.

Изменения, внесенные в ФЗ «О физической культуре и спорте» направлены на формирование условий, нужных ответствующее правилам обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований.

Изменения, внесенные в КоАП России, ужесточили ответственность за нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований. В соответствии со ст. 20.32 КоАП РФ строители таковых состязаний, а также собственники и пользователи объектов спорта теперь могут быть привлечены к административной ответственности за несоблюдение норм обеспечения безопасности. Указанные нарушения, равно как и использование объекта спорта, сведения о котором отсутствуют во Всероссийском реестре объектов спорта, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 50 до 100 тыс. руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от 50 до 100 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц — от 100 до 300 тыс. руб. или административное приостановление

новление деятельности на срок до 90 суток. Если эти же действия повлекли за собой причинение вреда здоровью человека или имуществу, то наказание будет суровее.

Устроители официальных спортивных состязаний и (либо) владельцы, пользователи объектов спорта вправе устанавливать дополнительные требования к поведению зрителей, которые не могут противоречить правилам, утвержденным Правительством.

В заключение хотелось отметить, что Закон «О физической культуре и спорте» вроде бы проработан, но все-таки есть определенные пробелы. В частности, в вопросе исполнения постановлений об административном запрете. Непонятно одно, как на практике проверять исполнение постановления об административном запрете. Ведь соревнования проводятся не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов, муниципальных округов. С одной стороны, принятие этого закона позволяет сократить количество случаев нарушения правового порядка зрителями соревнований, а с другой стороны, обрисовывает область ответственности организаторов и устроителей соревнований. Кроме того, можно сказать, что закону присуща предупреждающая функция, которая даже без непосредственного применения санкций к зрителям позволит сократить число правонарушений, поскольку болельщики сейчас хорошо осведомлены широкими возможностями правоохранительных органов и служб безопасности в местах проведения спортивных мероприятий.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
2. Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

3. Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 30 «О федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016—2020 гг.» // СПС Консультант-Плюс. Режим доступа: локальный. Дата обновления 15.03.2018.

4. Постановление Правительства РФ от 16.12.2013 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // СПС Консультант-Плюс. Режим доступа: локальный. Дата обновления 15.03.2018.

5. *Брунер Р.А.* Правовое регулирование применения наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения // Современное право. 2017. № 1. С. 70-72.

6. *Селезнев В.А.* Административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/21024>.

¹ Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 30 «О федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016—2020 годы».

² Утверждены Постановлением Правительства РФ от 16.12.2013 № 1156.

³ Постановление Правительства РФ от 16.12.2013 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований».

⁴ *Селезнев В.А.* Административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

УДК 342.92

ББК 67.400.7 (2Рос)

@ Г.Х. Хадисов, Б.Ц. Жалсанов. 2018

Some problems of the legal regulation of vehicle inspection as measures to ensure the production of cases on administrative offenses

Некоторые проблемы правового регулирования досмотра транспортного средства как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

GAZIYAVDIBIR KHADISOVICH KHADISOV,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Deputy Head of the Department of Administrative Law,
Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia
named after V.Ya. Kikotya
E-mail: hadisov65@mail.ru

BATOR TSYDENDAMBAEVICH ZHALSANOV,
Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor,
Department of Administrative Law, Moscow University
The Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya
E-mail: Zhalsanov@mail.ru

ГАЗИЯВДИБИР ХАДИСОВИЧ ХАДИСОВ, кандидат
юридических наук, доцент, заместитель начальника
кафедры административного права Московского
университета МВД России
имени В.Я. Кикотя.
E-mail: hadisov65@mail.ru

БАТОР ЦЫДЕНДАМБАЕВИЧ ЖАЛСАНОВ,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры административного права
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
E-mail: Zhalsanov@mail.ru

Annotation. The article is devoted to the problems of vehicle inspection, proper procedural registration of it, in compliance with all the requirements specified in the administrative legislation and orders of the Ministry of internal Affairs of Russia.

Key words: jurisdictional activity, responsibility, sanction, gap, law enforcement practice, criteria, non-obviousness, evaluation categories

Аннотация. Статья посвящена вопросам проблематики проведения досмотра транспортного средства, правильного процессуального оформления его, с соблюдением всех требований, указанных в административном законодательстве в приказах МВД России.

Ключевые слова: юрисдикционная деятельность, ответственность, санкция, пробел, правоприменительная практика, критерии, неочевидность, оценочные категории

Для должного противодействия административным правонарушениям правоохранительные органы имеют разнообразный арсенал юридических средств, важное место среди которых занимают меры административно-правового принуждения, в частности, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

С каждым годом в России наблюдается рост грузо- и пассажиро-перевозок¹. Поэтому в условиях геополитической нестабильности, увеличения роста террористической опасности, который наблюдается в последнее время, обеспечение безопасности на транспорте и безопасности в области дорожного движения

становится серьезной проблемой. В решении данной проблемы немаловажную роль играет такая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как досмотр транспортного средства.

Сложность в проведении досмотра транспортного средства составляет его процессуальное оформление, соблюдение всех требований, указанных в административном законодательстве и Приказе МВД России от 23.08.2017 г. № 664². Существует множество проблем при обеспечении производства досмотра транспортного средства. Также имеют место значительные различия между осмотром и досмотром транспортного средства, при этом оба

имеют различные обоснования, условия проведения и процессуальное оформление.

Наиболее частыми нарушениями, которые допускаются представителями ГИБДД при досмотре транспортного средства, являются: проведение процедуры без понятых и без видеофиксации; понятые отсутствуют, но проводится фотосъемка, что недопустимо, должна быть именно видеозапись процесса; инспектор открывает сумки, находящиеся в багажнике — это уже процедура обыска, а не досмотра; протокол не составляется; протокол составлен, но копия не вручена — нарушены права владельца транспортного средства на возможность обжалования в установленный срок; инспектор подходит к вам и просит (требует) открыть багажник, явно не намереваясь составлять протокол и вести видеосъемку и этот перечень нарушений не полный. Во всех указанных случаях есть бесспорные основания к признанию действий полицейских незаконными, что для них может обернуться штрафом в размере 20 000 руб. Так, в соответствии со ст. 12.35 КоАП РФ, должностное лицо может быть признано виновным в незаконном ограничении прав на управление транспортом, если необоснованно применяет нормы федерального законодательства к владельцу машины. Кроме того, в практике есть случаи взыскания компенсации за причиненные неудобства в виде незаконного досмотра — для этого водитель вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением³.

При проведении данной меры административно-правового принуждения должностное лицо существенно вторгается в права и свободы граждан. В то же время единого правового акта, который регулировал бы основания и порядок проведения досмотра, нет.

Досмотр транспортного средства урегулирован ст. 27.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ он заключается в обследовании транспортного средства, которое проводится без нарушения его конструктивной целостности в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. В то же время досмотр транспортного средства может применяться и на

основе других нормативных правовых актов (в частности, Воздушный кодекс Российской Федерации (п. 4 ч.2 ст. 84)⁴; Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (п. 12 ч. 3 ст. 11)⁵; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (п.п. 16, 25 ч. 1. ст. 13)⁶; Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (п. 9, ч. 3, ст. 96)⁷; Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (п. 8, ч. 1, ст. 9)⁸; Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ч. 1, ст. 28.7)⁹; Приказ ФСБ России от 21.11.2015 № 687 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных на осуществление личного досмотра, досмотра вещей, транспортных средств и находящихся в них грузов»¹⁰; Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (п. 202) и др.). Рассмотрим некоторые из них.

Законодатель в п. 25 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» не раскрывает понятия досмотра транспортного средства и осмотра транспортного средства, вероятно, вкладывая в него содержание, предложенное другими нормативными правовыми актами. Так, определение осмотра содержится в п. п. 197 и 202 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России от 23.08.2017 г. № 664, в соответствии с которым осмотр транспортного средства представляет собой визуальное исследование непосредственно транспортного средства и груза, перевозимого автомобилем, а досмотр — т.е. обследования транспортного средства, проводимого без нарушения его конструктивной целостности.

Также не совсем понятно, когда сотруднику полиции следует проводить досмотр транспортного средства, а когда — осмотр транспортного средства. Так, Хвастунов К.В., полагает, что досмотром можно считать любые действия должностного лица по обследованию транспортного средства, направленные на проникновение внутрь транспортного средства¹¹. По нашему мнению, в данной ситуации имеет место смешение понятий. Россинский Б.В. считает, что досмотр производится с открытием салона, багажника, кузова¹². Другим правовым

основанием применения досмотра транспортных средств будет являться введение правового режима контртеррористической операции, где сотрудники полиции на основании п. 12 ч. 3 ст. 11. Федерального закона «О противодействии терроризму» участвуют в проведении досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей при проезде на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции.

Также правовым основанием для проведения досмотра транспортного средства является п. 4 ч. 2 ст. 84 Воздушного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым сотрудники полиции участвуют в обеспечении авиационной безопасности путем проведения предполетного досмотра, а также послеполетного досмотра. Указанные виды досмотра носят ярко выраженный превентивный характер и предполагают проверочные действия, поскольку их цель состоит не в том, чтобы что-то найти, а предотвратить провоз каких-либо предметов, которые могут представлять опасность для жизни и здоровья людей (оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества и устройства и т.п.). Таким образом, данный вид досмотра имеет другие цели, чем досмотр, проводимый в рамках мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, другие правовые основания, процессуальный порядок проведения, а также других субъектов, его применяющих.

Возникает интересная правовая ситуация, заключающаяся в том, что законодатель, введя в нескольких нормативных правовых актах понятие «досмотр транспортного средства», вкладывает в него различное содержание, которое отличается по целям, основаниям, порядку проведения процессуального действия, и полученным результатам. Поэтому, на наш взгляд, вполне обоснованной представляется позиция законодателя, который в ст. 11 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» ввел в оборот понятие «вскрытие транспортного средства».

В рассматриваемом вопросе представляет особый интерес и ч. 3 ст. 27.9 КоАП РФ, в которой указано, что досмотр транспортного средства может быть осуществлен в присутст-

вии лица, владельцем которого он является. Если же возникают случаи, которые не терпят отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен и в отсутствие указанного лица. При этом в законодательстве отражено, что одним из требований досмотра является отсутствие нарушений конструктивной целостности транспортного средства. Возникает резонный вопрос: как этого добиться, если владелец отсутствует? Автомобиль закрыт, ключи находятся у водителя, но при этом необходимо провести досмотр данного транспортного средства. Как провести досмотр в данном случае, при этом не нарушать конструктивную целостность транспортного средства? Вскрывать? Интересным является тот факт, что сам момент, как и способ доступа для досмотра лицом не отражается в протоколе досмотра. Если механизм, который обеспечивает закрывание дверей автомобиля, будет сломан, то соответственно будет нанесен имущественный ущерб его владельцу, при этом собственник не сможет обратиться никуда, обратиться с требованием о взыскании, так как законом не фиксируется способ обеспечения досмотра. Это является существенным допущением, которое, на наш взгляд, целесообразно устранить с помощью изменения в ч. 3 ст. 27.9 КоАП РФ, содержание которой целесообразно отразить следующим способом: досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица с обязательным подтверждением в протоколе досмотра транспортного средства способа получения доступа к нему.

Правда, при этом не раскрывается содержание данной меры принуждения, что позволяет ее различные трактовки, как учеными, так и правоприменителями. Авторами комментариев к указанному закону высказывается позиция, что вскрытие транспортного средства является новой формой досмотра, что спорно. Одно из требований, предъявляемых в ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ к досмотру, является недопустимость нарушения конструктивной целостности транспортного средства, которое не соответствует самому понятию «вскрытия».

Так, в соответствии с разъяснениями Толкового словаря русского языка Даля понятие «вскрывать» означает — взрезать, распороть, распазить, распластать¹³; Толкового словаря русского языка Ожегова понятие «вскрыть» означает — открыть, сломав, разорвав, разъединив что-нибудь¹⁴. Для разрешения рассматриваемых противоречий предлагаются следующие предложения.

1. Ввести в ряд нормативных правовых актов, указанных выше, понятие «предупредительный досмотр». Это позволит не допустить смешение понятий, которое состоит в одинаковом названии разных по своим характеристикам административно-процессуальных действиях, проводимых по различным основаниям, целям, порядку оформления, правовым последствиям, полученным результатам.

2. Статью 11 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» следует дополнить описанием содержания понятия «вскрытие транспортного средства».

Список литературы

1. *Россинский Б.В.* Административная ответственность: курс лекций / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. с. 261.

2. *Хвастунов К.В.* Основания и порядок осуществления привода, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, сотрудниками милиции // Проблемы науки конституционного и административного права: сборник научных статей (выпуск второй) / Под ред. А.Н. Сагиндыковой. Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2014.

¹ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/transport/ (дата обращения: 17.03.2018 г.)

² Приказ МВД России от 23.08.2017 г. № 664 «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» // Российская газета, № 232, 13.10.2017.

³ Например, Определение Свердловского областного суда от 28.06.2011 по делу N 33-8119/2011 Требование в части компенсации морального вреда, причиненного незаконными действиями сотрудника госоргана в области безопасности дорожного движения, удовлетворено правомерно, поскольку досмотр транспортного средства произведен без достаточных оснований, принудительное доставление водителя в орган внутренних дел на значительное расстояние от пути его следования повлекло временные затраты и причинило ему нравственные страдания.

⁴ Российская газета, № 59-60, 26.03.1997.

⁵ Российская газета, № 48, 10.03.2006,

⁶ Российская газета, № 28, 10.02.2011.

⁷ Российская газета, № 277, 08.12.2006.

⁸ Российская газета, № 146, 06.07.2016.

⁹ Российская газета, № 104, 02.06.1998.

¹⁰ Российская газета, № 294, 28.12.2015.

¹¹ *Хвастунов К.В.* Основания и порядок осуществления привода, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, сотрудниками милиции // Проблемы науки конституционного и административного права: сборник научных статей (выпуск второй) / Под ред. А.Н. Сагиндыковой. Екатеринбург: Изд-во Уральского юрид. ин-та МВД России, 2014.

¹² *Россинский Б.В.* Административная ответственность: курс лекций / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. с. 261

¹³ <http://slovardalja.net/> (дата обращения: 17.03.2018 г.)

¹⁴ <http://www.ozhegov.com/words/4384.shtml> (дата обращения: 17.03.2018 г.)

УДК 342.92
ББК 67.400.7 (2Рос)

@ Г.Х. Хадисов, О.В. Курбатова. 2018

Delivery and administrative detention: dispute issues of legal regulation

Доставление и административное задержание: спорные вопросы правового регулирования

GAZIYAVDIBIR KHADISOVICH KHADISOV,
Deputy Head of the Department Administrative Law
of Moscow University The Ministry of Internal Affairs
of Russia named after V.Ya. Kikotya candidate
of jurisprudence, associate professor
E mail: hadisov65@mail.ru

OLGA VLADIMIROVNA KURBATOVA,
associate professor of the department
of administrative law Moscow University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia V.Ya. Kikotya
E mail: Statya2015@mail.ru

ГАЗИЯВДИБИР ХАДИСОВИЧ ХАДИСОВ,
заместитель начальника кафедры
административного права Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент
E mail: hadisov65@mail.ru

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

Annotation. The article deals with the problematic issues of legislative regulation of some measures to ensure the production of cases of administrative violations: delivery and administrative detention, recommendations are given for improving the provisions of the current Russian legislation in this area.

Key words: delivery, administrative detention, possibly short term, deprivation of physical freedom, detention of a vehicle

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы законодательного регулирования некоторых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: доставления, административного задержания, задержания транспортного средства; даются рекомендации по совершенствованию положений действующего российского законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: доставление, административное задержание, возможно короткий срок, лишение физической свободы, задержание транспортного средства

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — явление сложное и многоаспектное, требующее специального комплексного изучения. В данной статье мы рассмотрим лишь отдельные стороны и аспекты данной проблемы.

Согласно п. 13 ч.1 ст. 13 Федерального Закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотрудникам полиции предоставлено право доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании граж-

данина (при невозможности решения данного вопроса на месте); установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда, либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести; защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законом, — с составлением протокола в порядке, установленном ч. 14 и 15 ст. 14 Федерального закона «О полиции»¹.

Закон не устанавливает конкретный срок доставления гражданина в соответствующее служебное помещение, поскольку невозможно предусмотреть и учесть конкретные обстоятельства, влияющие на его продолжительность (территориальная удаленность, наличие и (или) техническое состояние транспорта, пропускная способность автодорог, климатические условия, состояние здоровья доставляемого и др.). Вместе с тем указанная мера должна осуществляться в максимально короткий срок².

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)³ не определяет, сколько времени доставленное лицо может находиться в соответствующем органе, если административное задержание не было произведено. Некоторые авторы высказывают мнение о том, что указанный срок не может превышать одного часа, обосновывая это ссылкой на ст. 238 КоАП РСФСР⁴, где зафиксировано, что нахождение в штабе добровольной народной дружины доставленного лица не может длиться более одного часа⁵. Представляется, что указанный срок в большинстве случаев является достаточным для реализации цели доставления. В случае же если по причинам объективного характера составление протокола в указанный срок является неосуществимым, после окончания доставления возможно применение административного задержания.

В ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ. Однако момент лишения физической свободы лица и момент доставления могут быть существенно разорваны по времени ввиду различных причин, таких как нехватка транспортных средств полиции, удаленность органов полиции от места захвата лица, а также ввиду иных причин.

Кроме того, в декабре 2017 г. в ст. 27.5 КоАП РФ внесены изменения в части уточнения порядка исчисления срока административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения. Устанавливается, что общий срок времени вытрезвления лица, находящегося

в состоянии опьянения, с момента его доставления в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ и административного задержания такого лица на основании ч. 2 или 3 ст. 27.5 КоАП РФ не может превышать 48 часов⁶. При этом согласимся с мнением Т.Б. Светличной насчет неопределенности фразы «с момента вытрезвления», так как вопросы определения вытрезвления должны решать уполномоченные должностные лица или учреждения, а действующий КоАП РФ не определяет, кто и каким образом устанавливает момент вытрезвления в данном случае⁷.

Еще одной проблемой является положение ст. 27.13 КоАП РФ, в которой сказано, что при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 11.8, ч. 1 ст. 11.8.1, ст. 11.9, ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 и 2 ст. 12.7, ч. 1 и 3 ст. 12.8, ч. 4 ст. 12.19, ч. 1 и 2 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 2 ст. 14.38 КоАП РФ, применяется задержание транспортного средства, включающее его перемещение при помощи другого транспортного средства и помещение в специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), а также хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания. Между тем, данная статья не упоминает о сроке, в течение которого причина задержания транспортного средства может быть устранена на месте задержания транспортного средства, без помещения на специализированную охраняемую стоянку. Указанное положение позволило бы сэкономить бюджетные средства, затрачиваемые на транспортировку транспортного средства, и позволило бы водителям добровольно устранить причину задержания транспортного средства, без применения перемещения автомобиля.

А пока законодательно закреплено только одно обстоятельство, с наличием которого рассматриваемая мера прекращается: непосредственно на месте задержания транспортного средства в присутствии лица, которое может управлять данным транспортным средством в соответствии с Правилами дорожного движения,

если причина задержания транспортного средства устранена до начала движения транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку.

Подводя итог изложенному, можно прийти к выводу о необходимости дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях рядом норм и положений:

(а) в ст. 27.2 КоАП РФ установить предельный срок, в течение которого может быть осуществлено доставление (например, не более одного часа). В данный момент, согласно ч. 2 ст. 27.2 КоАП доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок, что является субъективным критерием оценки времени доставления;

(б) в ст. 27.3 КоАП РФ зафиксировать началом срока административного задержания момент непосредственного лишения физической свободы лица на месте совершения правонарушения. Это положение будет являться значимым вкладом в обеспечение прав и свобод доставляемого лица, поскольку с момента фактического ограничения свободы действий и перемещений лица фактическое задержание уже произошло, а реальный срок задержания исчисляется с момента доставления, т.е. юридически с момента прибытия его в орган внутренних дел;

(в) в ст. 27.13 КоАП РФ должен быть установлен срок, в период которого лицо, которое может управлять задержанным транспортным средством в соответствии с Правилами дорожного движения, может устранить причину на месте задержания транспортного средства, без помещения на специализированную охраняемую стоянку.

Все эти нововведения смогли бы усовершенствовать законодательство, исключить двойное толкование некоторых законодательных положений, а также обеспечить дополнительными процессуальными гарантиями лиц, в отношении которых применяются указанные меры.

Список литературы

1. *Светличная Т.Б.* Проблемы правового регулирования административного задержания как меры административно-процессуального принуждения. // Гуманитарные и юридические исследования. Серия: Государство и право. Юридические науки. 2016. № 2. С. 191.

¹ Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2017 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения п. 13 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко». // Собрание законодательства РФ, 27.03.2017, № 13, ст. 1992.

³ Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁴ Утратил силу

⁵ Ведомости ВС РСФСР, 1984, № 27, ст. 909.

⁶ Федеральный закон от 29.12.2017 № 456-ФЗ «О внесении изменения в статью 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ, 01.01.2018, № 1 (Часть I), ст. 40.

⁷ *Светличная Т.Б.* Проблемы правового регулирования административного задержания как меры административно-процессуального принуждения // Гуманитарные и юридические исследования. Серия: Государство и право. Юридические науки. 2016. № 2. С. 191.