

International journal  
ACTUAL PROBLEMS  
OF ADMINISTRATIVE LAW  
AND PROCESS

No 3

IJAPALP

2018



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ  
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА  
И ПРОЦЕССА

Editorial Board

Редакционная коллегия

**A.V. Agarov**  
doctor of law, professor

**А.В. Агапов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**S.N. Baburin,**  
doctor of law, professor. Honored  
master of sciences

**С.Н. Бабурин,**  
доктор юридических наук,  
профессор. Заслуженный деятель  
науки

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

**В.В. Бачила,**  
кандидат юридических наук,  
доцент

**A.A. Bakradze,**  
doctor of law, professor

**А.А. Бакрадзе,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**S.N. Bratanovsky,**  
doctor of law, professor

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

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

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

**A.M. Voronov,**  
doctor of law, professor

**А.М. Воронов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**A.Y. Grishko,**  
doctor of law, professor

**А.Я. Гришко,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**G.S. Gurbanov,**  
doctor of law, professor

**Г.С. Гурбанов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**M.D. Davitadze,**  
doctor of law, professor

**М.Д. Давитадзе,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**V.V. Denisenko**  
doctor of law, professor

**В.В. Денисенко,**  
доктор юридических наук,  
профессор

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

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

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

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

**A.B. Zelencov,**  
doctor of law, professor

**А.Б. Зеленцов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**S.M. Zubarev**  
doctor of law, professor

**С.М. Зубарев,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**A.V. Zubach,**  
candidate of law, professor

**А.В. Зубач,**  
кандидат юридических наук,  
профессор

**S.M. Ziryaynov,**  
doctor of law, professor

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

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

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

**A.A. Kalgina**  
candidate of law, assistant professor

**А.А. Кальгина,**  
кандидат юридических наук,  
доцент

**A.I. Kalpunov**  
doctor of law, professor

**А.И. Каплунов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**I.B. Kardashova,**  
doctor of law, professor

**И.Б. Кардашова,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**R. Kvaratskhelia,**  
doctor of law

**Р. Кварацхелия,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**N.A. Kolokolov,**  
doctor of law, professor

**Н.А. Колоколов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**P.I. Koponov,**  
doctor of law, professor, member of  
RAUN

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

**Y.A. Krokhlina,**  
doctor of law, professor

**Ю.А. Крохина,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**M.V. Kostennikov,**  
doctor of law, professor

**М.В. Костенников,**  
доктор юридических наук,  
профессор

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

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

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

**Ф.Г. Мышко,**  
доктор юридических наук, доцент

**A.M. Osaveluk,**  
doctor of law, professor

**А.М. Осавелюк,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**V.A. Ponikarov**  
doctor of law

**В.А. Поникаров,**  
доктор юридических наук, доцент

**I.M. Rassolov,**  
doctor of juridical sciences

**И.М. Рассолов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**G.A. Prokopovich,**  
doctor of law

**Г.А. Прокопович,**  
доктор юридических наук

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

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

**N.V. Romyancev,**  
doctor of law

**Н.В. Румянцев,**  
доктор юридических наук,

**S.A. Starostin**  
doctor of law, professor

**С.А. Старостин,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**Z.B. Soktoev,** doctor of law,  
professor

**З.Б. Соктоев,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**A.I. Stakhov,**  
doctor of law, professor

**А.И. Стахов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**V.G. Tatarian**  
doctor of law

**В.Г. Татарян,**  
доктор юридических наук

**L.N. Terman,**  
doctor of economic sciences,  
professor

**Л.Н. Терман,**  
доктор экономических наук,  
профессор

**E.O. Tuzelbaev**  
doctor of law, professor

**Е.О. Тузельбаев,**  
доктор юридических наук,  
профессор

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

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

**R. Chenghis,**  
president of Law enforcement  
University, professor

**Р. Чингиз,**  
президент Университета  
правоохранительных органов  
Монголии, профессор

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

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

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

**Н.Д. Эриашвили,**  
кандидат исторических, кандидат  
юридических наук, доктор,  
экономических наук, профессор

## СОДЕРЖАНИЕ 3/2018

Свидетельство о регистрации

**404499538**

**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

**Главный редактор**

**И.М. Рассолов**, доктор юридических наук

**Представительства:**

*Генеральный директор  
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»*

**В.Н. Закаидзе**

**E-mail:** unity@unity-dana.ru

*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. Клдесели**

*Корреспондент:*

**М.Я. Нодия**

Тел./факс: +995322421207/08

**E-mail:** sama\_saqartvelo@mail.ru

*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

Отпечатано в цифровой типографии  
ООО «Буки Веди»  
на оборудовании Konica Minolta  
105066, Москва, ул. Новорязанская,  
д. 38, стр. 1, пом. IV  
Заказ

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](http://www.unity-dana.ru)

[www.niion.org](http://www.niion.org)

**Е.Н. ХАЗОВ, А.В. БОГДАНОВ, И.И. ИЛЬИНСКИЙ.**

Особенности по раскрытию наркопреступлений оперативными подразделениями полиции 4

**С.Н. БОЧАРОВ.** Проблемы правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел 10

**Г.Н. ВАСИЛЕНКО, И.К. ЛОБАНОВА.** Перспективы правовой регламентации сталкинга как административного правонарушения 14

**А.М. ВОРОНОВ.** Доктрина современного административного права: правоохранительный аспект 19

**А.А. ГРИШКОВЕЦ.** Государственная гражданская служба в силовых структурах 24

**О.В. ЗИБОРОВ.** Административно-правовые режимы как объект научного осмысления 29

**С.М. ЗЫРЯНОВ.** Каким должен быть срок давности привлечения к административной ответственности 31

**М.В. КОСТЕННИКОВ, А.В. КУРАКИН.** Творческое (научное) наследие А.П. Коренева и его значение для развития науки административного права 35

**Л.Д. КУЗНЕЦОВ.** Принципиальные отличия и сходства налоговых систем России и США 39

**Н.И. ПОБЕЖИМОВА.** Реформирование института административной ответственности 45

**Ю.И. ПОПУГАЕВ.** Основные элементы административно-правового статуса государственных служащих 54

**С.А. СТАРОСТИН, А.С. ОГИЕНКО.** Административно-правовые меры в механизме противодействия правонарушениям в сфере миграционных отношений 57

**Ю.В. СТЕПАНЕНКО.** Административные барьеры как сдерживающий фактор реализации национальной технологической инициативы 62

**В.П. УМАНСКАЯ.** Будущее административного права в контексте конституционных трансформаций современной России 66

**С.Г. ЧЕРНЯЕВ, А.В. ЗУБАЧ.** Административный штраф в системе законодательства Республики Беларусь и Казахстана: сравнительно-правовой анализ 69

**А.П. ШЕРГИН.** Назначение административных наказаний: парадоксы правового регулирования 72

**Н.Д. ЭРИАШВИЛИ, А.И. ГРИГОРЬЕВ.** Проблемы налогового администрирования в России на современном этапе 77

**Э.В. МАРКИНА, Ю.Н. СОСНОВСКАЯ.** Актуальные вопросы административно-правового регулирования мер административного принуждения 80

**Т.М. ЗАНИНА, М.В. БУТОВА.** Проблемы безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних в России 84

**С.М. ЗУБАРЕВ.** О видах контроля в системе Федеральных органов исполнительной власти 86

УДК 34  
ББК 67

@ Е.Н. ХАЗОВ, А.В. БОГДАНОВ, И.И. ИЛЬИНСКИЙ. 2018

## Features for disclosure of drug-related crimes, the operational units of police

### Особенности по раскрытию наркопреступлений оперативными подразделениями полиции

**E.N. HAZOV**,  
chief scientific officer PKU research Institute of the  
Federal penitentiary service of Russia  
doctor of legal Sciences, Professor  
**E-mail:** office@unity-dana.ru

**A.V. BOGDANOV**,  
candidate of legal Sciences, associate Professor  
associate Professor of the Department of operational-  
investigative activities and special equipment  
Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot  
**E-mail:** office@unity-dana.ru

**I.I. ILINSKIY**,  
PhD, Associate Professor, Department of ORD  
Moscow University Russian Interior Ministry  
named VY Kikot  
**E-mail:** 2527314@gmail.com

**Е.Н. ХАЗОВ**,  
главный научный сотрудник  
ФКУ НИИ ФСИН России  
доктор юридических наук, профессор  
**E-mail:** office@unity-dana.ru

**А.В. БОГДАНОВ**,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
оперативно-розыскной деятельности и специальной  
техники Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя  
**E-mail:** office@unity-dana.ru

**И.И. ИЛЬИНСКИЙ**,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
оперативно-розыскной деятельности  
и специальной техники Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя  
**E-mail:** 2527314@gmail.com

**Для цитирования:** Особенности по раскрытию наркопреступлений оперативными подразделениями полиции. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 4—9.

**Annotation.** The article discusses the main directions and features of the operational units of ATS to identify, suppress and solve crimes related to illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances. This problem is analyzed and the main directions and actions for fight against organized crime are offered.

**Key words:** crime, drugs, drugs, active police officers, and crime prevention

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные направления и особенности деятельности оперативных подразделений ОВД по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений, связанным с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Анализируется данная проблема и предлагаются основные направления и мероприятия по борьбе с организованной преступностью.

**Ключевые слова:** преступление, наркопреступность, наркотики, оперативные сотрудники полиции, противодействие преступности

Наркомания, наркобизнес, наркопреступность в современных геополитических условиях представляет одну из наиболее опасных угроз, как для мировой общественности, так и непосредственно для Российской Федерации. Поэтому борьба с незаконным оборотом наркотиков — дело не только нашей страны. Следует отметить, что одним из немаловажных факторов, способствующих незаконному обо-

роту наркотических средств, является геополитическое положение и географический фактор Российской Федерации<sup>1</sup>.

С проблемой распространения наркотических средств и психотропных веществ в той или иной степени сложности столкнулись практически все государства в мире<sup>2</sup>. Одним из основных направлений профилактики преступлений — это противодействие незаконному

обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров<sup>3</sup>.

Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров относится к числу высокодоходных видов преступной деятельности. По информации Международного валютного фонда ежегодно легализуется до 1,5 триллиона долларов, полученных от торговли наркотиков. Во всем мире наркотики считаются третьей угрозой человечества после оружия и глобальной экологической катастрофы<sup>4</sup>.

Основным поставщиком наркотиков в Российскую Федерацию является организованная преступность<sup>5</sup>. Она является основой, окрасом всей наркопреступности, а во многом и преступности в целом. Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ является плодотворной почвой для совершения транснациональных преступлений, в том числе экстремизма и терроризма<sup>6</sup>. Ни одно государство мира, не смотря на его силу и возможности, не может в одиночку вести борьбу с распространением наркотиков, экстремизма и терроризма<sup>7</sup>. Незаконная торговля наркотиками уже давно переросла границы отдельных государств, в том числе и России и проникла на все континенты мира<sup>8</sup>. Можно констатировать, что в мире сформирована устойчивая логистическая инфраструктура поставок наркотиков в Россию.

Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ в России в настоящее время достиг уровень государственной проблемы. Основным поставщиком наркотиков в Россию выступает Афганистан. Львиная доля афганского героина в Российскую Федерацию поставляется через российско-казахстанскую границу. Исламская Республика Афганистан, а это известно всему миру, практически производит 80% наркотиков, большинство из которых реализуется вне пределов Афганистана<sup>9</sup>. Одной из причин увеличения посевов в Афганистане является практическое отсутствие проведения мероприятий по уничтожению площадей с посевами опийного мака. Объем посева площадей опийного мака в Афганистане не зависит от уровня посева площадей, а из-за более высокого уровня сбора урожая опия с гектара, что и является самым важным показателем. Афганский героин сегодня продается

во всем мире. Несмотря на предпринимаемые Правительством Афганистана меры, посевы опийного мака занимают обширные территории, а переход на другие сельскохозяйственные культуры не дали пока свои положительные результаты. На фоне агрессивного трафика афганского героина особую активность приобретает нарастающий поток новых синтетических психоактивных веществ. Представители государств Центрально-Азиатского региона осуществляют, и оптовые поставки в Россию и распространяют по стране. Активно используется бесконтактный способ распространения посредством Интернет, закладки, электронные деньги. В целях реализации Стратегии государственной антинаркотической политики выполнен комплекс мер по противодействию незаконному обороту наркотиков, сокращению предложения и спроса на них. Для ликвидации внутренней сырьевой базы и перекрытия каналов поступления, запрещенных веществ из-за рубежа проведен ряд специальных оперативно-профилактических мероприятий, в том числе межгосударственного уровня.

Всего в прошлом году пресечена деятельность 66 организованных преступных сообществ, занимавшихся сбытом наркотических средств, выявлено почти 210 тысяч наркопреступлений, 95 процентов из которых — непосредственно сотрудниками органов внутренних дел. Изъято свыше 24 тонн подконтрольных или запрещенных веществ<sup>10</sup>.

Наркоситуация в России остается еще достаточно сложной. Появляются новые виды наркотиков, меняются маршруты их доставки и способы продажи наркопотребителям. В настоящее время оперативная обстановка в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ в большей степени характеризуется деятельностью организованных преступных групп, организованных преступных сообществ, в том числе сформированных по этническому принципу<sup>11</sup>.

Транснациональный характер организованной преступности диктует необходимость эффективного международного сотрудничества с компетентными органами иностранных государств, по противодействию наркопреступности<sup>12</sup>. Организованная наркопреступность, особенно организованных преступных

групп, организованных преступных сообществ, максимально дистанцированы, скрыты в «тени», управляют огромными финансовыми потоками, поскольку ведают основными операциями и являются основными поставщиками наркотиков в Россию.

Ликвидация организованных преступных групп, организованных преступных сообществ имеет решающее значение для разрушения разветвленных инфраструктур в целях контрабанды и масштабных поставок наркотиков и психотропных веществ в регионы РФ. Основные задачи оперативных подразделений ОВД должны концентрироваться на выявлении и пресечении деятельности организованных преступных групп организованных преступных групп и организованных преступных сообществ, как правило, имеющих межрегиональные и международные связи<sup>13</sup>. Чтобы понять специфику организованных преступных групп и организованных преступных сообществ, следует ясно представлять структурную организацию транснациональной наркопреступности, представляющей собой многоуровневые криминальные матрицы, глубоко дифференцированные и имеющие характерную иерархию: первый уровень это организованное преступное сообщество и организованная преступная организация; второй уровень организованная группа; третий уровень — это группы лиц, действующих по предварительному сговору (это притоны, лаборатории по изготовлению и выращиванию наркосодержащих растений); четвертый уровень — это «теневого» потребительский рынок розничной торговли, осуществляемой самими наркомамами и наркопотребителями.

Есть еще одна проблема — это проведение оперативно-розыскных мероприятий в противодействии наркомании. Значительное количество поступающих в суды уголовных дел в отношении лиц, обвиняемых в сбыте наркотиков, возбуждаются в результате оперативно-розыскных мероприятий, преимущественно посредством проверочной закупки. Суды тщательно проверяют законность, обоснованность, условия и основания проведения ОРМ и полученных соответственно, в результате этого доказательств и представленных в соответствии с Инструкцией<sup>14</sup>.

Поэтому проведение повторных оперативно-розыскных мероприятий, а также очередной проверочной закупки у одного и того же лица, должно быть обосновано, мотивировано, в том числе новыми основаниями и целями с обязательным вынесением нового постановления, утвержденного руководителем органа, который осуществляет оперативно-розыскных мероприятий. Необходимо не только иметь в наличии данные, свидетельствующие о незаконной деятельности лица, в отношении которого планируется провести закупку, но и необходимо закрепить эти данные. Недопустимо создание искусственных условий для совершения наркопреступлений, а также активное участие в его подготовке сотрудников правоохранительных органов. Результаты ОРД могут служить доказательствами, если указывают на умысел, сформировавшийся независимо от деятельности оперативных сотрудников. Это главное требование. При этом все действия при подготовке противоправных деяний должны совершаться виновным лицом самостоятельно<sup>15</sup>. В соответствии со ст. 5 Федерального Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» запрещается: подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокации)<sup>16</sup>. Здесь грубейшим образом нарушаются права человека, гарантированные Конституцией РФ<sup>17</sup>.

Лишение наркобизнеса финансовой инфраструктуры одно из приоритетных направлений деятельности ОВД: организованных преступных сообществ, организованных преступных организаций, организованных преступных групп становятся не только более многочисленными, но и лучше организованными. Они приобретают современную технику, оружие, используют в своей деятельности достижения научно-технического прогресса, имеют свои службы безопасности, развитую агентурную сеть, разведку, контрразведку, многочисленный штат адвокатов и юристов, систему конспирации, связи в государственных и правоохранительных органах, значительные финансовые людские и иные материальные ресурсы, что позволяет им в течении длительного времени безнаказанно совершать наркопреступления<sup>18</sup>.

Миграционные процессы, происходящие на территории Российской Федерации, оказывают негативное влияние на наркоситуацию в России, но это лишь незначительная доля контрабанды наркотиков, поступающих в Россию<sup>19</sup>. Наиболее успешной и эффективной борьба с наркопреступностью и с преступностью в целом является тогда, когда усилия сотрудников ОВД и в целом органов, осуществляющих ОРД, направлены на подрыв финансовой составляющей наркобизнеса, то есть на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, связанных с легализацией преступных доходов<sup>20</sup>. Консолидируясь на межрегиональном и международном уровнях, организованных преступных групп и организованных преступных сообществ активно используют территории стран дальнего и ближнего зарубежья для совершения преступлений, занятия контрабандой наркотиков. Кредитно-финансовая сфера является одной из наиболее криминализованных отраслей экономики, а также своего рода инструментом, используемым для отмыwania преступных доходов, получения финансовых средств за продажу наркотиков бесконтактным способом в результате совершения преступлений.

Особое внимание следует уделять работе по установлению имущества, подлежащего конфискации у наркопреступников, и принятию необходимых обеспечительных мер. Борьба с легализацией преступных доходов, полученных от незаконного оборота наркотиков, — важнейшее средство противодействия организованной преступности и наркобизнесу.

Сбыт наркотических средств «из рук в руки» практически перестал существовать и используется в сфере наркосбытчиков в единичных случаях. В настоящее время в основном торговля наркотическими средствами и психотропными веществами ведется через Интернет, ресурсы глобальной Сети. Электронные и Интернет-платежи, а также новые способы платежей являются новым уязвимым местом в наркобизнесе. Эта уязвимость может возрасти в краткосрочной перспективе по мере роста популярности и масштабов использования таких систем в покупке наркотиков бесконтактным способом.

Противодействие наркопреступности в сети Интернет для ОВД становится актуальной

будет наращиваться с каждым днем. «Интернет» — это всемирная сеть противодействовать преступлениям, террористической, экстремистской направленности, наркопреступлениям, которые совершаются с помощью интернета, нужно всем мировым сообществом. Основная часть уголовных дел в отношении лиц, причастных к реализации наркотиков бесконтактным способом возбуждается по преступлениям в составе организованных преступных групп и организованных преступных сообществ. Необходимо отметить, что организованных преступных групп и организованных преступных сообществ, в своих действиях более консолидированы, мобильны, оперативны, информированы, энергичны в незаконном обороте наркотиков, оперативно используют достижения науки и техники, а также пробелы в законодательстве<sup>21</sup>.

В настоящее время оперативным подразделениям с нашей точки зрения, необходимо переориентировать оперативную работу на внешнюю наркоугрозу, чтобы можно было выходить на тех, кто руководит наркобизнесом, ведет переговоры, организует поставки наркотиков и получает за это деньги<sup>22</sup>.

В России в настоящее время можно выделить три крупных наркоцентра, в которых аккумулируются основные международные поставки (это Московский регион, Новосибирск, Санкт-Петербург). Проблема потребления наркотиков возникает, скорее всего, у тех людей, которые употребляют их для того, чтобы справиться с негативными переживаниями, чтобы время от времени испытывать состояние душевного раскрепощения, свободного самовыражения, иногда этим пользуются преступные группировки для совершения преступлений террористической и экстремистской направленности<sup>23</sup>.

Подростковая депрессия, в основе которой лежит неудовлетворенность жизнью, может подтолкнуть к употреблению наркотиков, а также где-то в компании, когда соблазн возрастает в несколько раз. Если мы проанализируем уровень смертности молодых людей от 13 до 32 лет — это как раз возраст смертности от наркопотребления. За последние 10 лет от отравлений наркотическими средствами и психотропными веществами в России скончалось около 1 миллиона человек. Отравления

психотропными веществами находятся на втором месте среди всех причин насильственной смерти, уступая механическим травмам. Уровень Заболеваемости наркоманией среди несовершеннолетних выше, чем среди взрослого населения, так как именно представители данной категории легко попадают в зависимость. По статистике, каждый наркоман в течение года вовлекает в свою среду от 8 до 15 человек. Наркобизнес — исключительно привлекательное дело и зачастую в него втягиваются молодые люди в целях «заработать деньги» или получить «дозу» наркотиков. Омоложение участников незаконного оборота наркотиков (16—29 лет) и непосредственных потребителей (12—25 лет). Наркотические средства и психотропные вещества становятся неотъемлемой частью молодежной субкультуры, компонентом общения несовершеннолетних, которые постепенно заменяют спиртные напитки как атрибут молодежных развлекательных мероприятий<sup>24</sup>.

Безработица, снижение уровня жизни, нищета населения, как благоприятная почва, используется наркобизнесом для поиска рекрутеров, которые являются связывающим звеном в сети распространения наркотиков.

Сохраняет в настоящее время свою актуальность проблема так называемой «аптечной наркомании». В погоне за сверхдоходами отдельные фармацевтические организации, в нарушении установленных правил отпуска лекарственных препаратов, обеспечивают легкую доступность медикаментов с психоактивным действием наркоманам. Участники организованных преступных групп и организованных преступных сообществ вовлекают в незаконный оборот наркотиков (синтетических «дизайнерских») молодежь, в том числе и несовершеннолетних, так как именно молодежь и подростки способны к наиболее быстрому освоению новых технологий, плюс наличие у них чувства «безнаказанности», возникающего из-за иллюзорного ощущения анонимности при использовании сети Интернет<sup>25</sup>.

Оперативно — розыскная деятельность ОВД по противодействию незаконному обороту наркотиков осуществляется в обязательном взаимодействии с органами здравоохранения, как одним из основных субъектов антинаркотической деятельности. Одними из основных

и наиболее традиционных субъектов проведения профилактических мероприятий с группами риска немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ в системе МВД РФ, выступают подразделения по делам несовершеннолетних и участковые уполномоченные полиции. В частности, ни сколько не отрицая значимость в ОРД содействия гражданам органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность и не в коем случае отказываясь от нее, с нашей точки зрения<sup>26</sup>.

Составной частью оперативной работы должен стать информационно-аналитический поиск в сети Интернет, направленный на сбор и анализ информации, связанной с наркотиками и психотропными веществами.

В связи с этим органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, ведущими борьбу против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, усилить совместную деятельность в предотвращении наркопреступлений, укреплять в обществе устойчивое и непримиримое отношение к этой смертельной опасности, осуществлять действия, направленные на достижение общих целей защиты общества и государства в области предотвращения и борьбы с организованной преступностью, в том числе незаконного оборота наркотических веществ.

<sup>1</sup> Национальная безопасность. Эриашвили Н.Д., Мирнова О.А., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ординарцев И.И., Саудаханов М.В., Кальгина А.А., Бакулевская Л.В., Варсеев В.В., Кирсанов А.Ю. Москва, 2017.

<sup>2</sup> Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 152—156.

<sup>3</sup> Федеральный Закон от 23 июня 2016 г. № 182 ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 27.06.2016, N 26 (Часть I), ст. 3851, <http://www.pravo.gov.ru>,

<sup>4</sup> Криминальная среда (оперативно-розыскной аспект) Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Семенчук В.В., Хазов Е.Н. Хабаровск, 2017.

<sup>5</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль, место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 142—145.

<sup>6</sup>Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Терроризм и экстремизм как одна из мировых проблем борьбы с преступностью. Вестник Московско-го университета МВД России. 2017. № 5. С. 231—236.

<sup>7</sup>Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы и вызовы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика. Вестник экономической безопасности. 2015. № 6. С. 95—99.

<sup>8</sup>Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Хазова В.Е. Москва, 2017.

<sup>9</sup>Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Научная специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право», 12.00.12 «Криминалистика, оперативно-розыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность» / Под редакцией Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. Москва, 2015. Сер. Научные издания для юристов Том Часть I

<sup>10</sup>Состояние преступности в Российской Федерации за январь—декабрь 2017 года. ФКУ ГИАЦ МВД РФ. Москва. <https://xn—b1aew.xn—p1ai>.

<sup>11</sup>Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Синилов Д.К., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Научная специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право», 12.00.12 «Криминалистика, оперативно-розыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность» / Под редакцией Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. Москва, 2015. Сер. Научные издания для юристов Том Часть II.

<sup>12</sup>Организация деятельности полиции зарубежных стран. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Иванцов С.В., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

<sup>13</sup>Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты) Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Московский университет МВД РФ им.В.Я. Кикотя. Москва, 2002

<sup>14</sup>Приказ МВД РФ, МО РФ, ФСБ РФ, ФСО РФ, ФТС РФ, СВР РФ, ФСИН РФ, ФСКОН РФ, СК РФ. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 от 23 сентября 2013 г. «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд. Зарегистрировано Министерством юстиции РФ № 30544 от 05.12.1993 г.

<sup>15</sup>Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. Абакумов О.Б., Алексеев В.В., Баженов С.В., Бакланов Л.А., Богданов А.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Галушко В.А., Дубинин А.С., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Кундетов А.И., Напханенко И.П., Панюшин Д.Б., Саранчин Д.В., Сыпачев А.Ю., Тагиров З.И., Шукин А.М., Шукин В.М., Хазов Е.Н. и др. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

<sup>16</sup>Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности»

«Собрание законодательства РФ», 14.08.1995, N 33, ст. 3349, <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>17</sup>Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва, 2011

<sup>18</sup>Основы национальной безопасности. Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глухоедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Учебник / Москва, 2018.

<sup>19</sup>Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Богданов А.В., Дурнев В.С., Хазова В.Е., Жестянников С.Г. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

<sup>20</sup>Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. Учебник / Москва, 2018. (3-е издание, переработанное и дополненное).

<sup>21</sup>Хазов Е.Н., Богданов А.В., Савельев Н.В. Перспективные направления деятельности органов внутренних дел по противодействию наркопреступности на современном этапе. Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 8. С. 116—119.

<sup>22</sup>Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. К проблеме противодействия незаконному обороту наркотиков в России. В сборнике: Актуальные проблемы противодействия незаконному обороту наркотиков. Материалы международной научно-практической конференции. РИО БелЮИ МВД России. 2012. С. 36—40.

<sup>23</sup>Противодействие преступлениям террористической и экстремистской направленности. Хазов Е.Н., Волченков В.В., Эриашвили Н.Д., Мартынюк В.М., Михайлов Б.П., Богданов А.В., Ильинский И.И., Китайгородский Е.А., Тюренков В.Н. Вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности / Москва, 2013.

<sup>24</sup>Криминальная среда как объект оперативно-розыскной деятельности (теоретический и прикладной аспекты). Абакумов О.Б., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Москва, 2014.

<sup>25</sup>Особенности противодействия киберпреступности подразделениями уголовного розыска. Богданов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д., Яковец Е.Н. для курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей образовательных учреждений органов внутренних дел и практических работников правоохранительных органов, специализирующихся по линии борьбы с преступностью в сфере компьютерной информации / Москва, 2016.

<sup>26</sup>Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017. (3-е издание, переработанное и дополненное).

## Проблемы правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел

**С.Н. БОЧАРОВ,**

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

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Проблемы правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 10—13.

В своем монументальном монографическом труде «Нормы административного права и их применение» признанный корифей административно-правовой науки А.П. Коренев подчеркивал, что административно-правовое регулирование состоит из двух последовательных стадий: установление и реализация норм<sup>1</sup>. Действительно, важно не только достигнуть законодательного упорядочения общественных отношений, но и воплотить эти отношения в жизнь посредством иных элементов правового механизма, реализовав таким образом субъективные права и обязанности их участников. В противном случае замысел законодателя остается лишь благим пожеланием, пусть и выраженным в нормативной форме. Подобные расхождения нормотворческой и правоприменительной практики порой становятся непреодолимым препятствием в обеспечении законных интересов различных субъектов.

Так, одним из направлений реформы органов внутренних дел Российской Федерации является обеспечение действенной социальной защиты сотрудников и членов их семей. Ознакомление с правовыми основами такой защиты свидетельствует о несовершенстве действующего законодательства, не допускающего, в частности, возможности реализации в рамках института государственной службы в органах внутренних дел льготы в виде социальной выплаты на улучшение жилищных условий, предусмотренной первым абзацем

пункта 3.1 статьи 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», в отношении членов семьи, вдов (вдовцов) граждан, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации, на которых, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 153 «О некоторых вопросах реализации программы «Выполнения государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных Федеральным законодательством», такая льгота почему-то не распространяется.

Правовой анализ создавшейся ситуации показывает, что этот частный вопрос, как и другие, аналогичные ему, касающиеся социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, обусловлен рядом обстоятельств.

К числу подобных обстоятельств, прежде всего, следует отнести неоднозначность правового статуса сотрудников органов внутренних дел. Так, согласно положениям Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», служба в органах внутренних дел, как разновидность государственной службы иных видов<sup>2</sup>, является своеобразным синтезом государственной гражданской и военной служб. От первой (государственной гражданской) службы, у нее, в процессе самой службы в

органах внутренних дел, практически ничего нет, за исключением некоторых ограничений и запретов<sup>3</sup>. Но после ее окончания, после выхода на пенсию, например, по выслуге лет, эти виды государственной службы начинают совпадать в вопросах социальных гарантий.

Что касается совпадения с воинской службой, то служба в органах внутренних дел также подразумевает субординацию, наличие специальных (приравняемых к воинским) званий и сроков их получения, неукоснительного следования приказам, специального реестра служащих, практически аналогичных материального и другого обеспечения и т.д. Однако, указанные позиции имеют сходство лишь в процессе прохождения службы. По ее завершению правовое положение бывших сотрудников ОВД и бывших военнослужащих начинает кардинально отличаться. Так, например, при выходе на пенсию сотрудник органов внутренних дел перестает числиться в реестре сотрудников органов внутренних дел, и до достижения определенного возраста обязан встать на учет в военкомат по месту жительства. Причем, при постановке на такой учет, его специальное звание во внимание не принимается. В регистрационно-учетных документах указывается лишь воинская учетная специальность и по тому воинскому званию, которое он имел до начала службы в органах внутренних дел. Таким образом, специальные звания сотрудников органов внутренних дел, являются чем-либо значимым для сотрудника только во время самой службы<sup>4</sup>, но и здесь это утверждение не однозначно, так как во время службы в органах внутренних дел служебные отношения строятся, исходя из приоритета занимаемой должности, а не имеющегося специального звания.

Факт прекращения службы в органах внутренних дел для бывшего сотрудника сам по себе не является основанием для признания его «ветераном данной службы», поскольку в перечне категорий ветеранов, содержащихся в Федеральном законе от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.03.2018), такой категории ветеранов, как — «ветеран органов внутренних дел», не предусмотрено.

Перечисленные обстоятельства приводят к тому, что меры, направленные на повышение

качества жилищно-коммунальных услуг и социальной поддержки ветеранам военной службы и пенсионерам органов внутренних дел качественно различаются, причем в ущерб последним. Мало того, принятые и вступившие в действие законодательные акты, посвященные этим вопросам, не только не улучшают положение дел, но и наоборот, его значительно ухудшают.

Так, например, закон «О полиции» и Федеральный закон № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не улучшили состояние жилищного обеспечения сотрудников органов внутренних дел, а ухудшили его, что особенно сказалось на пенсионерах органов внутренних дел.

Эти законы предусматривают различные варианты и условия, при которых сотрудники органов внутренних дел могут претендовать на реализацию своего права на получения жилья.

Один из них — это получение жилого помещения в собственность. По общему правилу, предусмотренному действующим законодательством, сотруднику органов внутренних дел жилое помещение в собственность не предоставляется, за исключением двух случаев:

1) в равных долях членам семьи сотрудника, погибшего (умершего) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел;

2) инвалидам I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел<sup>5</sup>.

Жилое помещение может быть предоставлено в собственность указанным выше лицам, если они имеют право на единовременную социальную выплату в соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ.

Следует заметить, что в части 3 статьи 5 закона № 247-ФЗ указано, что за вдовами (вдовцами) сотрудников, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, право на предоставление жилых помещений в собственность сохраняется до повторного вступления в брак.

В соответствии с частью 2 статьи 5 закона № 247-ФЗ, предоставление жилого помещения в собственность лицам, указанным в части 1 данной статьи, осуществляется в порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации, и в соответствии с нормой предоставления площади жилого помещения, установленной статьей 7 того же Федерального закона.

Такой порядок утвержден постановлением Правительства РФ от 30.12.2011 № 1235 «О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан» (вместе с «Правилами предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан»).

В соответствии с п. 2 указанных Правил, жилые помещения, оформленные в установленном порядке в собственность Российской Федерации и закрепленные на праве оперативного управления за Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом), иным федеральным органом исполнительной власти (его территориальным органом), в котором проходят службу сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации (далее — сотрудники), предоставляются лицам, указанным в пункте 1 настоящих Правил, на основании их заявления о предоставлении жилого помещения в собственность.

Данное постановление Правительства РФ № 1235 вступило в силу с 1 января 2012 года, а в отношении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации, — с 1 января 2013 года.

Вместе с тем, обращает на себя внимание факт отсутствия как в законе № 247-ФЗ, так и в «Правилах предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан» каких-либо сроков предоставления жилья категориям лиц, указанным в статье 5 закона.

Кроме того, особую тревогу вызывает то обстоятельство, что нынешнее законодательство, в отличие от ранее существовавшего, не предусматривает возможности обеспечения жильем помещением сотрудника полиции, подлежащего увольнению по выслуге лет.

Ранее, в силу части 14 статьи 54 Постановления ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1 (в редакции от 05.02.2018 года) «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел 20 лет и более (в календарном исчислении), сотрудники органов внутренних дел — участники войны, воины-интернационалисты, а также члены семей погибших сотрудников или сотрудников, умерших вследствие ранения, контузии, увечья и заболевания, связанных с осуществлением законной служебной деятельности, наделялись правом получения в собственность занимаемых ими жилых помещений (за исключением служебного жилья) независимо от их размера в домах государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе переданного в полное хозяйственное ведение предприятий или в оперативное управление учреждений в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Согласно части 7, статьи 64 Постановления ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1, сотрудникам, которые были уволены из органов внутренних дел с правом на пенсию по основаниям, предусмотренным пунктами «б», «в», «е» — «з» части первой статьи 58 данного Положения, и имели выслугу 20 лет и более (в календарном исчислении), а также семьям сотрудников, погибших или умерших вследствие ранения, контузии, увечья и заболевания, связанных с исполнением законных служебных обязанностей, сохранялось право на безвозмездное закрепление

жилых помещений в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Порядок «получения в собственность» и «закрепления» жилого помещения, как указано в статьях 54, 64 указанного Постановления Верховного Совета РФ должен был определяться Правительством РФ. Но Правительство РФ, как это порой бывает, «забыло» принять соответствующее Постановление, либо не сочло нужным это сделать по неизвестным причинам. Поэтому на практике положения статей 53, 64 Постановления ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1 не были претворены в жизнь, то есть эти нормы фактически остались неработающими.

Приведенные примеры, свидетельствуют, что посредством внесения необходимых изменений в то или иное постановление Правительства либо иной подзаконный нормативный правовой акт не удастся решить все проблемы, возникающие при практическом применении мер социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, поскольку эти изменения невозможно действенно использовать для обоснования ими своей позиции при отстаивании ее в том числе и в судебных инстанциях, если не решить основной вопрос — четкое определение правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Корнев А.П. Нормы права и их применение. М.: «Юрид. лит.», 1978. С 11.

<sup>2</sup> Система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов, что следует из п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

<sup>3</sup> См.: часть 2 статьи 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>4</sup> Положение ст. 41 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» о том, что специальное звание присваивается сотруднику органов внутренних дел пожизненно и при увольнении со службы к имеющемуся специальному званию слова «в отставку» по своей сути является декларацией, так как подавляющему большинству бывших сотрудников, имевших специальное звание «полицейский», даже запрещено ношение форменной одежды.

<sup>5</sup> См.: статья 5 Федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с соответствующими изменениями и дополнениями.

## Перспективы правовой регламентации stalking как административного правонарушения

**Г.Н. ВАСИЛЕНКО,**

Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя к.ю.н., доцент,  
полковник полиции

E-mail: office@unity-dana.ru

**И.К. ЛОБАНОВА,**

Курсант факультета подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка МосУ МВД  
России имени В.Я. Кикотя, рядовой полиции

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Перспективы правовой регламентации stalking как административного правонарушения. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 14—18.

Stalking (в переводе с английского «преследование») — термин, который начал употребляться широко в конце 90-х годов XX века и характеризуется в общем смысле как опасное психологическое и социальное явление, нежелательное навязчивое преследование человека другим человеком или группой людей. Такое преследование может проявляться в бесконечных звонках, сообщениях, слежке, запугивании или в домогательствах.

Уже в XVI веке стали отчетливо проявляться первые признаки stalking, его представителями являлись уличные попрошайки или бродяги. Ранее это явление именовалось как одержимость, но отдельные средства массовой информации внесли новый термин — stalking, который широко стал использоваться уже в XX веке, чтобы описывать людей, которые пристают и издеваются над другими, изначально с конкретной отсылкой к преследованию знаменитостей незнакомцами, а в дальнейшем и к различным людям, которые окружают stalkera.

Ученые описывают преследование как «тип поведения, при котором индивид осуществляет повторное нежелательное вмешательство в личную жизнь другого человека»<sup>1</sup>. Понятие stalking является довольно сложным, и специалисты по-разному его интерпретируют. Однако в отличие от других правонарушений, которые обычно связаны с одним действием, преследование представляет собой серию

действий, которые происходят в течение определенного периода времени.

Различают несколько видов жертв stalking, в зависимости от их прежних отношений со stalkером.

Предыдущие отношения: жертвы, которые были в прежних интимных отношениях со своим stalkером. Принято считать эту категорию самой многочисленной и распространенной. В большинстве своем типом жертв stalking выступают женщины, которые ранее встречались с мужчиной-преследователем. Они чаще подвергаются насилию, если вступали в интимные отношения с преследователем, особенно если преступник уже имел криминальное прошлое. В свою очередь, жертвы stalking, у которых были краткосрочные отношения с преследователем, с меньшей долей вероятности подвергнутся насилию.

Случайные знакомые и друзья: среди жертв данного вида преследования мужчины составляют большинство. В этой категории жертв наблюдаются преследования со стороны соседей, что может привести жертву к изменению места жительства.

Профессиональные контакты: это жертвы, которых преследовали пациенты, клиенты или студенты, с которыми у них были профессиональные отношения. Некоторые профессии, такие как поставщики медицинских услуг, учителя и юристы, подвергаются более высокому риску stalking.

Контакты на рабочем месте: преследователи этой категории, как правило, посещают жертв на рабочем месте. Сталкер может быть работодателем, сотрудником либо клиентом. Когда жертва подвергается stalking на рабочем месте, это создает угрозу не только для ее безопасности, но и для безопасности других людей.

Незнакомцы: такая категория жертв, как правило, не знает о том, как их начали преследовать, потому что сталкеры этого типа получают просто моральное удовлетворение от слежки.

Знаменитости: большинство жертв данной категории — это люди, которые в значительной степени известные певцы и актеры, которые появляются в средствах массовой информации<sup>2</sup>. Объектами stalking могут стать политики и спортсмены<sup>3</sup>.

Хотя stalking является незаконным в большинстве стран мира, некоторые из составляющих его действий могут быть вполне законными, например, сбор информации, вызов кого-либо по телефону, отправка подарков, отправка сообщений по электронной почте. Указанные действия становятся незаконными, когда формируют объективную сторону состава правонарушения — stalking, например, такое действие, как отправка сообщения, обычно не является незаконным, но будет являться противоправным, когда это происходит регулярно, и человек не хочет вступать в контакт с преследователем. Например, закон Соединенного Королевства гласит, что инцидент должен произойти дважды и сталкер должен понять, что его поведение неприемлемо, например: два телефонных звонка незнакомцу, два подарка и т.д.

Закон о насилии в отношении женщин Соединенных Штатов Америки определяет преследования как поведение, направленное на конкретного человека, которое могло бы вызвать у разумного человека страх за его безопасность или безопасность других лиц.

Первой страной, где ввели юридическую ответственность за stalking, стали США. В 1990 году в Калифорнии был принят закон против преследований. Тогда же в законе было зафиксировано определение stalking — «сознательное, совершаемое со злым умыслом и повторяющееся преследование и причинение беспокойства другому человеку»<sup>4</sup>.

А уже к 1992 году подобные законы появились еще в 30 штатах. На принятие этих законов во многом повлияло убийство актрисы Ребекки Шеффер<sup>5</sup>. Три года ее преследовал поклонник Роберт Джон Бардо. А в 1989 году он пришел к ней домой и застрелил актрису. Ему дали пожизненный срок. Затем подобные законы появились в Канаде, Австралии и Бельгии.

В Германии поправки в Уголовный кодекс, предусматривающие наказание за преследование, были приняты в 2007 году. Сталкеры в Германии могут лишиться свободы на срок до трех лет. В Шотландии закон о борьбе со stalking вступил в силу в 2010 году. За два года действия этого закона в Шотландии за преследования было осуждено 443 человека. Для сравнения, до появления закона только 70 человек за десять лет понесли наказание за преследования своих жертв. В Англии и Уэльсе stalking стал уголовно наказуемым преступлением в 2012 году<sup>6</sup>.

Во многих странах существуют общественные организации, занимающиеся помощью жертвам сталкеров. Например, в Великобритании — The Suzy Lamplugh Trust, которая организовала национальную горячую линию для поддержки пострадавших от преследований. Более того, организация получила финансирование на новый проект, цель которого — реабилитация сталкеров<sup>7</sup>.

В России отсутствуют законы, предусматривающих наказание за stalking. Официальная статистика, очевидно, тоже не ведется. Были попытки собрать подписи в Интернете с требованием ввести в Уголовный кодекс Российской Федерации статью о stalking. Но дело дальше интернет-инициатив не дошло, так как не набралось необходимое число подписей.

Эксперты советуют сохранять все, что присылает сталкер, записывать разговоры, делать скриншоты сообщений, рассказывать обо всем друзьям и с задокументированным материалом обращаться в полицию.

К сожалению, профильной охранительной нормы в нашем законодательстве пока нет, но есть смежные составы — ст. 119 Уголовного кодекса РФ «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью». Здесь отметим, что дело не будет возбуждено, если отсутствуют нанесенные телесные повреждения

или не будет установлен факт угрозы реальной физической расправы. Что касается самостоятельной защиты гражданином своих прав, то она должна быть реализована исключительно в рамках закона, соответственно, применять физическую силу или насилие в отношении stalkера запрещено.

По подсчетам американских исследователей в 2009 году, со stalkingом хоть раз в жизни сталкиваются 15,2% женщин и 5,7% мужчин. В Великобритании, по данным прошлого года, 94% убийств совершается на почве нездорового желания преследовать и запугивать людей<sup>8</sup>.

На сегодняшний день существует немало реальных примеров из жизни людей, которые подверглись stalkingу. История Валерии Сухановой, жительницы города Новосибирск, которую больше года преследует ее коллега, одна из многих. Данный случай наглядно демонстрирует беспомощность жертвы, которую упорно третирует stalkер, а у полиции нет законных способов её от него оградить. Изначально, мужчина просто преследовал Валерию и дожидался у подъезда, после чего его действия стали набирать обороты и их характер значительно увеличивался. Это были письма с угрозами, агрессивные разговоры, которые заканчивались тем, что он однажды бросил ей в лицо окурки от сигареты и это далеко не все<sup>9</sup>.

В целях противодействия подобным анти-социальным проявлениям необходим охранительный правовой механизм, в качестве которого предлагаем рассматривать состав административного правонарушения, который бы включал в себя действия stalkеров, а именно: неоднократные звонки и сообщения, слежку, запугивание, преследование, домогательства, за которые будет предусмотрена административная ответственность.

Учитывая необходимость ограничения широкого распространения stalkingа в России, считаем целесообразным и своевременным нормативно закрепить в Кодексе РФ об административных правонарушениях профильную статью в следующей редакции:

«Статья 5.70 КРФоАП «Нежелательное вмешательство в частную жизнь».

1. Преследование, выражающееся в неоднократных телефонных звонках и сообщени-

ях, слежке, запугивании, преследовании, домогательствах, не содержащих признаки уголовно-наказуемых деяний, — влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до пятидесяти тысяч рублей.

2. Те же действия, совершенные в отношении несовершеннолетнего лица, — влекут наложение административного штрафа в размере от десяти до ста тысяч рублей, либо административный арест до 15 суток».

### **Право сотрудников полиции на применение специальных средств**

*Г.Н. Василенко<sup>10</sup>,  
И.С. Трегубов<sup>11</sup>*

Полиция является тем субъектом, который осуществляет свою деятельность по охране и защите прав и свобод граждан по самому широкому спектру направлений. Для того, чтобы работа полиции по борьбе с преступностью, а также противодействию административным правонарушениям была более эффективной, ей (полиции) предоставлено право на применение специальных средств. Нужно отметить, что научно-технический прогресс объективен, а поэтому полиция и иные правоохранительные органы в своей работе используют новейшие достижения науки и техники. В этой связи неслучайно, что согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»<sup>12</sup> полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру» (ст. 11).

В этой связи представить работу полиции без использования специальных технических средств просто невозможно. Технические средства, которые используют сотрудники полиции в своей правоохранительной работе, достаточно разнообразны, в этой связи обратим внимание лишь на те из них, которые применяются полицией в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Отметим, что специальные средства, которые стоят на вооружении полиции имеют различную функциональность. Так, С.А. Исаков и М.Л. Гулак подразделяют их по определенным критериям, а именно по целевому назначению; способу воздействия

на человека. Обозначенные авторы выделяют средства индивидуальной защиты, а также средства активной обороны, кроме того, ими выделяются и средства обеспечения специальных операций<sup>13</sup>.

Соглашаясь с такой классификацией, отметим, что определенное значение имеют специальные средства, которые реализуются в информационной сфере, в частности применение таких средств осуществляется при проведении оперативно-розыскной деятельности, а также в некоторых направлениях административной деятельности полиции. Так, Федеральный закон от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>14</sup> предусматривает проведение оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств, в частности к таким мероприятиям может быть отнесено: получение компьютерной информации и др. (ст. 12).

Без использования современной техники и информационных технологий невозможно обеспечить правопорядок. Обусловлено это многими обстоятельствами, в частности тем, что современная преступность мобильна и хорошо технически оснащена. Как верно отмечает О.В. Кошелева, «...для современной преступности характерно масштабность, дерзость, высокая организованность. Все это требует высокого уровня технической оснащенности органов осуществляющих оперативную и административную деятельность»<sup>15</sup>. Исходя из этого технические средства, применяемые сотрудниками полиции, могут быть подразделены в зависимости от цели их применения; своей функциональности; особенностей правового регулирования и юридических последствий своего применения.

Обратим внимание, что использование специальных средств необходимо в «противоборстве» с правонарушителем, который оказывает сопротивление или злобно не выполняет законные требования сотрудника полиции. Специальные средства дают сотруднику полиции легитимное преимущество. Применение специальных средств воздействия является монопольным правом сотрудника полиции, обусловлено это тем, что сотрудник полиции является представителем государственной власти и тем самым применяет в большинстве случаев специальные средства

не для личной безопасности, а в публичных интересах, а также интересах защиты и охраны прав и свобод граждан. Применение специальных средств является формой реализации административного принуждения. Сами по себе находящиеся при сотруднике полиции специальные средства могут иметь предупредительное значение, а применение специальных средств это результат действия мер административного пресечения, а если быть точнее мер специального административного пресечения.

Исходя из изложенного выше, еще раз отметим что «...специальные средства дают определенные преимущества сотруднику полиции в противоборстве с правонарушителем, а поэтому правовое регулирование применения специальных средств имеет большое практическое значение»<sup>16</sup>.

Можно сделать вывод, о том, что специальные средства применяются сотрудниками полиции в целях: пресечения противоправного поведения других лиц, а также обеспечения личной безопасности. Отметим, что сотрудников полиции при выполнении своих служебных обязанностей гибнет или получает травмы различной степени тяжести достаточно много. Так, согласно данным Департамента государственной службы и кадров МВД России, в 2017 г. погибло 433 сотрудника, а при выполнении непосредственно служебных обязанностей погибло — 83 чел., было ранено 11827 сотрудников полиции, а при выполнении служебных обязанностей 3649 чел. Среди сотрудников полиции погибших при выполнении служебных на первом месте находятся сотрудники уголовного розыска; на втором месте находятся сотрудники патрульно-постовой службы полиции, а на третьем месте сотрудники Госавтоинспекции<sup>17</sup>.

Нужно отметить, что сотрудники полиции наиболее часто применяют специальные средства при осуществлении мероприятий по охране общественного порядка, обеспечении безопасности дорожного движения, а также осуществлении самых разнообразных оперативно-розыскных и административных мероприятий. Сотрудник полиции, применяя специальные технические средства воздействия,

обязан учитывать целый ряд объективных, и субъективных обстоятельств, при чем нужно отметить, что обозначенные обстоятельства закреплены нормативно. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»<sup>18</sup> определяет, что сотрудник полиции при применении специальных средств действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются специальные средства, характера и силы оказываемого ему сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба» (п. 3 ст. 19). Еще раз подчеркнем, что применяемые сотрудниками полиции специальные средства используются исключительно в правоохранительных целях. При этом сотрудник полиции должен (обязан) стремиться к минимизации ущерба, в этой связи стоящие на вооружении полиции специальные средства, как правило, имеют не летальное действие. Тем не менее, применение специальных средств причиняет физическую боль или иные не приятные эмоциональные ощущения тому лицу в отношении, которого они применены. Не приятное болевое, физическое воздействие специальных средств должно носить кратковременный характер. В этой связи А.Ю. Молянов и В.А. Дьяченко, верно, отмечают, что «...основными принципами создания специальных средств является: выведение из строя кого-то на определенный промежуток времени, который необходим применительно к конкретной ситуации, а также обеспечение максимальной безопасности с учетом эффективности временного поражения»<sup>19</sup>.

Применение специальных средств осуществляется строго на основании закона, такой порядок является гарантией законности их применения. В этой связи право сотрудников полиции на применение специальных средств непосредственно связано с обязанностями полиции по охране и защите прав и свобод граждан, а также обеспечению правопорядка. Право сотрудников полиции на применение специальных средств подкрепляется их профессиональной подготовкой, а также необходимым организационным и техническим обеспечением деятельности полиции. В целях улучшения правового регулирования приме-

нения специальных средств было бы вполне целесообразно нормативно определить, что понимается под «специальным средством в деятельности полиции», в частности закрепить, что специальное средство — это техническое устройство не летального действия, которое используется полицией строго на правовой основе для принудительного или силового воздействия на правонарушителя.

<sup>1</sup> <http://fb.ru/article/353077/stalking—chto-eto-takoe-model-stalkinga-po-ucheniyu-karlosa-kastaneda>

<sup>2</sup> SNeow, Robert L. StoppiNg a Stalker: A Cop's Guide to MakiNg the System Work for You. Da Capo Press, 1998.

<sup>3</sup> <https://dmitriyraevskiy.livejournal.com/136563.html>

<sup>4</sup> Сторублёнова Е.Г., Самуткин В.Л. Сталкинг: синдром навязчивого преследования. Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 6. С. 278-281

<sup>5</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/Шеффер,\\_Ребекка](https://ru.wikipedia.org/wiki/Шеффер,_Ребекка)

<sup>6</sup> <https://www.newsru.com/crime/24apr2017/stalkrstat94prcmrd.html>

<sup>7</sup> <http://fb.ru/article/353077/stalking—chto-eto-takoe-model-stalkinga-po-ucheniyu-karlosa-kastaneda>

<sup>8</sup> <http://www.psyobsor.org/1998/9/7-1.php>

<sup>9</sup> <https://varlamov.ru/3000798.html>

<sup>10</sup> Заместитель начальника кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя к.ю.н., доцент, полковник полиции. © Василенко Г.Н., 2018.

<sup>11</sup> Курсант факультета подготовки сотрудников для оперативных подразделений полиции права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, рядовой полиции. © Трегубов И.С., 2018.

<sup>12</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>13</sup> См.: Исаков С.А., Гулак М.Л. Специальные средства, применяемые при массовых беспорядках и освобождении заложников. М., 2000. С. 3.

<sup>14</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>15</sup> См.: Кошелева О.В. Административно-правовое регулирование оборота специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 3.

<sup>16</sup> См.: Костенников М.В., Куракин А.В., Молянов А.Ю. Правовое регулирование применения полицией специальных (технических) средств // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2018. № 2. С. 31.

<sup>17</sup> Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2017 год. М.: ДГСК МВД России, 2018. С. 18.

<sup>18</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>19</sup> См.: Бойко Е.С., Дьяченко В.А., Молянов А.Ю., Филипов С.М. Средства специального вооружения правоохранительных органов. М., 2002. С. 3.

## Доктрина современного административного права: правоохранительный аспект

**А.М. ВОРОНОВ,**

доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и процесса Института государства и права РАН, эксперт Российской Академии наук, профессор кафедры УДПОООП ЦКШУ Академии управления МВД России

E-mail: adminlaw@igpran.ru

**Для цитирования:** Доктрина современного административного права: правоохранительный аспект. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 19—23.

Заявленная проблематика моего доклада охватывает своим содержанием два больших и, на наш взгляд, наиболее значимых блока доктрины современного административного права: первый — актуальные вопросы развития административного права; второй блок — перспективы совершенствования административно-правового обеспечения управленческой деятельности государственного аппарата, в том числе в правоохранительной сфере.

Современное развитие науки административного права, по нашему мнению, базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и обслуживают друг друга (служат друг другу). Поэтому совершенствование административного права идет путем придания ему все более четких организационно-правовых форм и развития и совершенствования административных процедур.

Однако отправной точкой современной Российской государственности стало принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации, согласно которой Россия встала на путь построения правового, социального, демократического государства. Уместно отметить, что после принятия Основного закона не все радикальные, коренные изменения правовой системы России получили должную теоретико-правовую оценку и реализацию.

В настоящее время развитие науки административного права обусловлено необходимостью проведения новых исследований по модернизации и наполнению актуальным содержанием их концепций с учетом совре-

менных реалий развития российской государственности, а именно — факторов построения правового, демократического государства, где личность, ее права и свободы являются приоритетными. При этом подходе построение сервисного социального государства задает нам новый импульс совершенствования и развития форм и методов государственного администрирования.

Актуальность проблемы развития административного права на современном этапе и, в частности, повышения его регулятивной роли во всех сферах жизнедеятельности гражданского общества Российской Федерации объясняется и тем, что современное становление Российской государственности в основном осложнено акциями геополитического характера, обострение которых образует дополнительные угрозы и вызовы не только социально-экономическому развитию страны, но и обороне, а также национальной безопасности государства.

Мы живем в эпоху слома старых парадигм. Обстоятельства и условия стремительно меняются: то, что кажется разумным и правильным сегодня, завтра может обрести черты иррационализма. Однако наука для того и существует, чтобы находить правильные решения в сложной и быстрой меняющейся обстановке.

Уместно отметить, что до сих пор мы живём по законам государства которого уже не существует, при этом почти добрая половина действующих нормативных правовых актов была принята ещё в прошлом столетии, в пе-

риод социалистического строительства российской государственности. При таком подходе с уверенностью можно отметить, что многие из них уже давно морально устарели. На наш взгляд представляется правильным и целесообразным использовать накопленный исторический опыт, в том числе и в части нормативного правового регулирования.

Однако сегодня представляется целесообразным коренным образом модернизировать доктрину Российского права, в том числе и административного права, именно с учетом реалий сегодняшнего дня. Иначе завтра история нам не простит такого промедления: это касается прежде всего Кодекса административного судопроизводства, о котором прописано в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Однако следует заметить, что кодекс был принят лишь два года назад, по прошествии 23 лет со дня всенародного голосования по принятию Конституции РФ<sup>1</sup>.

Коллеги, мы уже 25 лет живём по Основному закону, закону предписывающему построение правового, демократического государства и с уверенностью можно сказать — за этот период достигли немало.

Как нами отмечалось ранее, в теорию, да и практику деятельности государственной администрации прочно вошёл термин администрирование. Данной категорией пользуются представители различных отраслей права: налогового права таможенного права, представители экономической науки и многие другие ученые.

Термины таможенное администрирование, налогового администрирования, правовое администрирование в сфере экономики, администрирование миграционных процессов и т.д. прочно вошли в оборот. При этом представителями административно правовой науки данному феномену не уделяется должного внимания. Это очень прискорбно и, на наш взгляд, не совсем корректно.

Уместно отметить, что данный термин не подменяет управление, он гораздо шире и охватывает своим содержанием деятельность не только исполнительной власти, но и судебной, а также законодательной власти.

При этом термин администрирование имеет прежде всего административно-правовую природу и кому как не нам, ученым-административистам развивать его содержание, совершенствовать формы методы административной деятельности государственной администрации органов власти, расширяя предмет современного административного права очень существенным блоком отношений реординации, когда инициатива исходит от граждан<sup>2</sup>.

При таком подходе следует обратить внимание, что в теории и практике отсутствует легальное понятие определяющее сущность и содержание, а также механизм реализации государственного администрирования. Для устранения данного пробела представляется целесообразным с позиций административного права статуйрование данного правового института, что, на наш взгляд, будет способствовать единому толкованию данной правовой категории, а также унификации и гармонизации отраслевых направлений государственного администрирования, позволит правоприменителю единообразно трактовать и реализовывать принципы, формы и методы такой деятельности, при этом значительно повысится ее эффективность.

Уместно отметить, что практически ни один ученый либо исследователь не дает трактовку базового понятия «администрирование», не раскрывает правовой природы данного феномена, его отраслевой принадлежности, сущности и содержания, а также принципов, форм и методов государственного администрирования.

Как нами отмечалось ранее, термин «государственное администрирование» не получивший до настоящего времени законодательного закрепления, используется практически во всех сферах жизнедеятельности общества, однако пока не имеет однозначного толкования.

Термин «государственное администрирование» не получивший до настоящего времени законодательного закрепления, используется практически во всех сферах жизнедеятельности общества, однако пока не имеет однозначного толкования. В научной литературе государственное администрирование отождествляют с государственным управлением, этот термин используют при характеристике контрольной либо надзорной деятельности госу-

дарственной администрации как правило в контексте ее совершенствования и т.д.

В своих работах по статуйрованию правового института государственного администрирования нами дается следующая трактовка понятия данного феномена: под *государственным администрированием*, на наш взгляд, следует понимать органически увязанную триаду, сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задач и функций государства: *во-первых*, по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и институтов гражданского общества; *во-вторых*, по реализации управленческих функций государственного администрирования, *в-третьих*, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства.

На наш взгляд представляется целесообразным на основе анализа структурных элементов организационно-правового механизма государственного администрирования, следует отграничить предметную область правоотношений в сфере государственного управления и государственного администрирования.

Как следует из вышеизложенного, оказание государственных услуг — одна из характерных предметных областей (функция) государственного администрирования, отграничивающая его от госуправления. Следующей предметной областью государственного администрирования, отграничивающей его от госуправления является сфера публичного администрирования, которая уже давно не исчерпывается деятельностью только органов публичной власти.

Также характерной предметной областью государственного администрирования, отграничивающей его от госуправления является восстановление незаконно нарушенных представителями государственных органов и их должностными лицами прав как юридических, так и физических лиц на основании Кодекса административного судопроизводства.

Также уместно отметить отношения в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности, прежде всего, юридическими средствами, при этом отноше-

ния возникающие в сфере оказания содействия гражданами и их общественными объединениями правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, также уместно обратить внимание на такие сферы отношений как превенция и выявление преступлений и административных правонарушений, в том числе а также раскрытие правонарушений и привлечение виновных к ответственности и др.

Таким образом, помимо управленческих функций государственного администрирования, таких как формирование социально-экономической политики и ее разработка на перспективу; сбор и анализ информации; мониторинг состояния дел; планирование и прогнозирование; контроль; надзор; мониторинг состояния дел и т.д.) предметную область государственного администрирования составляет целый спектр правоотношений, присущих только ему.

При таком подходе, именно сегодня административное право должно преодолеть управленческий догмат в определении своей сущности и пониматься как отрасль, которая генетически связана с практикой защиты прав человека юридическими средствами. При этом вышеизложенное ни в коей мере не умоляет управленческий аспект государственного администрирования, также охватывающий своим содержанием две большие сферы общественных отношений: деятельность государственной администрации и их должностных лиц по реализации управленческих функций государственного администрирования во всех сферах жизнедеятельности; охрану общественного порядка, обеспечение безопасности и борьбу с правонарушениями.

Административное право неизмеримо шире: оно нормативно определяет публичное администрирование во всех сферах жизнедеятельности, а именно: социально-культурной, финансово-экономической, административно-политической и иных сферах; устанавливает административный порядок и соответствующий правовой режим, за нарушение которого и предусматривается ответственность; т.е. оно исследует все, что происходит в сфере государственного администрирования. Административное право в определенных пределах и в конкретном объеме регламентирует в право-

вых установлениях порядок и процедуру администрирования.

Также следует отметить, что административное право изучает правоотношения, возникающие в области администрирования, и в качестве главного объекта изучения имеет публичное администрирование и все отношения, связанные в том числе с управлением.

Законодатель уже сегодня предпринимает конкретные, хотя и робкие шаги в статуйровании правового института государственного администрирования, закрепляя при этом реординарные отношения, возникающие при оказании гражданам, при их обращении в государственные органы, сервисных услуг во всех сферах жизнедеятельности. Сегодня кардинально изменившиеся взгляды на роль и значение административного права сопровождаются переоценкой его предмета.

Аргументируем свою позицию на примере нормативного правового регулирования деятельности Федеральной таможенной службы, весь объем полномочий которой закреплен в Постановлении Правительства РФ от 16.09.2013 № 809. Представляет несомненный интерес Раздел III Стратегии 2020 «Основы развития таможенной службы Российской Федерации в современных условиях», где указывается, что в современных условиях таможенная служба Российской Федерации как часть экономической системы государства выступает как социально-экономический институт, где таможенная деятельность проявляется как особая форма услуги.

Одним из факторов достижения стратегической цели таможенной службы Российской Федерации в части содействия международной торговле является качественное предоставление государственных услуг в области таможенного дела участникам внешнеэкономической деятельности. Совершенствование системы государственных услуг, предоставляемых участникам внешнеэкономической деятельности, нацелено на расширение их спектра, повышение качества и доступности при внешней их простоте, оперативности и надежности.

Также для усиления данного тезиса следует отметить тот факт, что и ОВД также оказывают большой спектр государственных услуг в пределах своей компетенции. Так на фасаде

контрольно-пропускного пункта УМВД по СЗАО (бывшее дислокация Московского ОМОН) расположено огромное информационное табло: «ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ ОКАЗЫВАЕМЫЕ УМВД по СЗАО» с достаточно большим объемом информации для физических и юридических лиц. И это я считаю правильным — руководство УМВД «повернулось лицом» к гражданам. Представляется, тесное взаимодействие с гражданами, институтами гражданского общества есть залог успеха правоохранительной деятельности ОВД. Именно граждане и их объединения, в том числе правоохранительной направленности, составляют огромный резерв такой деятельности. Кроме того, получая по каналам прямой связи (обращения и заявления граждан) информацию о качестве деятельности полиции руководство ОВД имеет более полное и содержательное представление не только об оперативной обстановке, но и негативных явлениях, имеющих место быть среди сотрудников полиции. Однако это отдельный предмет исследования правоохранительной проблематики<sup>3</sup>.

Таким образом оказание содействия правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности также составляют отношения реординации и таким образом составляют правоохранительный (полицейский) блок предмета административного права современной России.

Представляется данные положения являются предопределяющими для всего исследования, т.к. идут в контексте выдвинутой автором концепции развития административного права в части расширения его предмета и включение в него не только отношений в сфере государственного управления и обеспечения безопасности нашего государства, но и реординарных (сервисных) отношений, возникающие по инициативе простого гражданина либо институтов гражданского общества. Это сервисные отношения по оказанию государственных услуг населению, а также отношения в сфере оказания содействия гражданами и их общественными объединениями правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

В развитие данного тезиса следует констатировать, что уже сегодня должны измениться взаимоотношения государства и гражданина, где государству должна быть отведена функция своеобразного «сервисного центра» по предоставлению государственных услуг, обслуживанию интересов человека и гражданина, а административному праву — функция юридического обеспечения такой деятельности.

С учетом рассмотренных нами позиций, представляется предмет административного права сегодня гораздо шире:

- во-первых, к предмету административного права прежде всего должны относиться отношения в сфере защиты прав человека и гражданина, удовлетворения его потребностей во всех сферах жизнедеятельности, прежде всего, юридическими средствами;
- во-вторых, к предмету административного права также относятся не только отношения государственного администрирования, но и совокупность других управленческих отношений, образующих отношения в сфере публичного администрирования;
- в-третьих, в предмет административного права входят отношения, которые возникают по инициативе субъектов, не имеющих властных полномочий при их обращении в органы государственной администрации (отношения реординации), которые в дальнейшем они могут получить название «сервисных» отношений, отношений публичных или административных услуг либо административных обязательств;
- в-четвертых, кроме управленческих, в него входят отношения, возникающие при осуществлении правосудия в форме административного судопроизводства. Это отношения ответственности государственной администрации (субъектов властных полномочий) за неправомерные деяния, ущемляющие права граждан;

- в-пятых, в него входят правоотношения, возникающие за нарушение гражданами установленных правил — отношения административной ответственности;
- в-шестых, отношения в сфере обеспечения безопасности личности и всего гражданского общества в целом.
- в-седьмых, отношения возникающие в сфере оказания содействия со стороны граждан и их общественных объединений правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, также составляют отношения реординации и таким образом составляют правоохранительный (полицейский) блок предмета административного права современной России.

Таким образом, на основании изложенных положений предмет административного права становится более широким и выходит за пределы государственного управления<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> 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 №-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

<sup>2</sup> Реординация — это одна из организационно-технических форм человеческих взаимодействий, наряду с субординацией и координацией, проявляющаяся в вертикальном упорядочении снизу вверх (управляемый предпринимает организационные действия, на которые обязан реагировать управляющий, например, вносит предложение, подает жалобу, отказывается выполнять распоряжение ввиду его незаконности и т.д.) <https://ya.dex.ru/search/?lr=213&text=пеординация%20>

<sup>3</sup> Подробнее см. Воронов А.М., Кожуханов Н.М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности. В сборнике: Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности. Академия Управления МВД России, материалы Круглого стола. 2006. С. 158-172.

<sup>4</sup> Подробнее см. Воронов, А.М. К предмету административного права современной России // Административное право и процесс № 8. 2017. С. 6-12.

## Государственная гражданская служба в силовых структурах

**А.А. ГРИШКОВЕЦ,**

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Российской академии наук,  
доктор юридических наук, профессор

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Государственная гражданская служба в силовых структурах. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 24—28.

В ходе реформы системы государственной службы был принят Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup>, который закрепляет выделение государственной гражданской службы в качестве самостоятельного, юридически и организационно обособленного вида государственной службы. Данный вид государственной службы получил широкое распространение в органах исполнительной власти федерального и регионального уровня. Напротив, в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в административно-политической сфере (оборона, безопасность, внутренние дела, юстиция и др.) в силу специфики их компетенции, а она такова, что предусматривает широкую возможность применения мер государственного принуждения, учреждаются главным образом должности военнослужащих и должности государственной службы иных видов (например, службы в органах внутренних дел, службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, службы в подразделениях Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации и др.).

Важной новацией Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» стало то, что данный нормативный правовой акт предусматривает возможность учреждения в федеральном государственном органе должностей государственной службы различных видов (ч. 3 ст. 8). Таким образом, данная

норма дает возможность при необходимости учреждать должности федеральной государственной гражданской службы в тех федеральных органах исполнительной власти, которые осуществляют государственное управление в административно-политической сфере (силовых структурах). Думается, что решающее значение при решении вопроса об учреждении должностей гражданской службы в силовых структурах имеет то обстоятельство, какую именно часть компетенции того или иного силового органа будут призваны обеспечивать лица, их замещающие.

Анализ нормативных правовых актов о федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в административно-политической сфере, позволяет констатировать, что все они предусматривают учреждение в том или ином количестве должностей федеральной государственной гражданской службы. Так, например, в центральном аппарате МВД России предусмотрены 613 должностей федеральной государственной гражданской службы<sup>2</sup>, а всего в органах внутренних дел таких должностей 17199. В центральном аппарате Минобороны России по указу Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 года № 1062 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»<sup>3</sup> таких должностей предусмотрено 4730. В центральном аппарате МЧС России (п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуа-

циям и ликвидации последствий стихийных бедствий»<sup>4</sup>) установлена предельная численность федеральных государственных гражданских служащих — 515 чел., а предельная численность федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов МЧС России составила 4580 чел. В Следственном комитете Российской Федерации предусмотрены 270 должностей федеральной государственной гражданской службы при том, что должностей сотрудников, по которым предусмотрено присвоение специальных званий, — 1987<sup>5</sup>. Наконец, в Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации штатная численность федеральных государственных гражданских служащих установлена в количестве 161 единиц, из которых в ее центральном аппарате — 15. Для сравнения лиц начальствующего состава 4041 единица, из которых в центральном аппарате — 115 единиц<sup>6</sup>.

Несколько особняком среди силовых структур стоит Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. Дело в том, что пункт 3 Указа Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 года № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» устанавливает в Росгвардии воинские должности, должности сотрудников, имеющих специальные звания полиции и, наконец должности федеральных государственных гражданских служащих.

Следует сказать, что несмотря на обилие исследований проблем государственной службы, проведенных за последние двадцать пять лет, особенности статуса государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в административно-политической сфере (силовых структур), как правовое явление в юридической науке специально не анализировался. Известны лишь единичные работы<sup>7</sup>, в которых рассматриваются, да и то, применительно в отдельным федеральным органам исполнительной власти и некоторым аспектам прохождения, особенности федеральной государственной гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в административ-

но-политической сфере. Такое положение стало возможным еще и потому, что сама административно-политическая сфера как сфера государственного управления системно в науке административного права не исследовалась.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что федеральные государственные гражданские служащие, замещающие должности в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в административно-политической сфере (силовых структурах), имеют статус, во многом отличный от статуса, если так можно выразиться, обычных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, не относящихся к административно-политической сфере, будь то Минфин России или тот же Минздрав России. Дело в том, что на них частично распространяется статус сотрудников правоохранительных органов. В результате у гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в административно-политической сфере (силовых структурах), складывается особый статус, суть которого состоит в том, что в отношении них действуют дополнительные запреты и ограничения, а также применяются меры контроля, которые не распространяются на обычных гражданских служащих. Причем этот статус не одинаков. В разных федеральных органах исполнительной власти он имеет специфику, которая обусловлена особенностями их компетенции. Во многих случаях эта специфика устанавливается не федеральным законом, а нормативными правовыми актами, издаваемыми самими федеральными органами исполнительной власти. К примеру, согласно ст.18 Федерального закона от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке»<sup>8</sup> сотрудники кадрового состава органов внешней разведки, в число которых входят и гражданские служащие органов внешней разведки, чьи функциональные обязанности связаны с осуществлением разведывательной деятельности, не вправе, если это не вызвано служебной необходимостью заниматься по совместительству другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, осуществляемой с согласия ру-

ководителя соответствующего органа внешней разведки Российской Федерации. Напротив, ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет право гражданского служащего с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Как видно, общий федеральный закон устанавливает для гражданских служащих намного более либеральный режим выполнения иной оплачиваемой работы по сравнению со специальным Федеральным законом от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке», нормы которого в данном случае будут иметь приоритет.

Следует сказать, что в последние годы наблюдается тенденция перевода части сотрудников правоохранительных органов, например, как это в недавнем прошлом имело место в отношении сотрудников таможенных органов, в статус федеральных государственных гражданских служащих. Процесс этот, видимо, будет продолжаться и в дальнейшем.

В настоящее время наиболее перспективным, имея ввиду увеличение количества должностей гражданской службы в силовых структурах, видится увеличение их в системе МВД России. Это вполне закономерно, поскольку именно органы внутренних дел и особенно полиция наиболее массовая в плане численности силовая структура, максимально приближенная к населению. Служба в органах внутренних дел Российской Федерации, отмечал В.Я. Кикоть, должна рассматриваться и конструироваться как особый вид государственной службы в России. Она должна строиться в соответствии с принципами: специализации деятельности полиции и отказа от ее милитаризации<sup>9</sup>. Идеи В.Я. Кикотя, высказанные им еще в начале 2000-х годов, в определенной степени опередили свое время и на современном этапе государственного строительства постепенно начинают реализовываться. Прежде всего, следует сказать, что в современных правовых демократических экономически развитых государствах во многом уже произошло переосмысление роли и значения полиции в обществе и государстве. Полиция более не рассматривается как сугубо

силовая структура, ориентированная, главным образом, на применение мер государственного принуждения. Подобная трансформация связана с идеей сервисного (партнерского) государства, т.е. государства максимально ориентированного на запросы граждан и стремящегося действовать на основе доверия и поддержки со стороны граждан; публичная администрация и государственный служащий как ее субъект выполняют ключевую роль посредника между запросами и потребностями граждан и процессом их реализации; граждане — это клиенты и партнеры государства, обслуживание которых — главная обязанность государства<sup>10</sup>.

Весьма актуальна проблема, если так можно выразиться, частичной «демилитаризации» силовых структур путем увеличения в них количества должностей гражданской службы за счет сокращения воинских должностей и должностей сотрудников. Как представляется, есть по крайней мере две причины, по которым она отчасти уже произошла, как это имело место в таможенных органах, и, думается будет продолжаться впредь. Прежде всего, это желание государства сократить бюджетные расходы на государственное управление. Воинские должности и должности сотрудников правоохранительных органов за счет предоставления лицам, их замещающим, широкого спектра социальных гарантий и льгот, например, пенсионного обеспечения за выслугу лет, обходятся государству существенно дороже чем должности гражданской службы. Вторая причина более глубинная. Она связана с наметившейся трансформацией российского государства, включая и его силовой блок, в структуру во многом сервисную, ориентированную на обслуживание населения, предоставление гражданам государственных услуг. Этот достаточно сложный и продолжительный путь уже прошла полиция ряда экономически развитых правовых государств современного мира. Напротив, Россия делает в том же направлении лишь первые осторожные шаги<sup>11</sup>. Особенно заметно начало этой трансформации применительно к деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, включая полицию. Убедительным подтверждением тому служит то, что впервые в отечественной практике среди ос-

новых задач МВД России, закрепленных в Положении о Министерстве, утвержденном указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699<sup>12</sup>, выделена такая самостоятельная задача данного ведомства, как предоставление государственных услуг в области внутренних дел. Такое положение дает основание сделать однозначный вывод: процесс трансформации системы МВД России, включая полицию, в сервисную структуру, предполагающую ее определенную «демилитаризацию» в России стартовал.

Также можно с большой долей вероятности можно прогнозировать некоторую «демилитаризацию» государственной службы в Федеральной службе исполнения наказаний, к деятельности которой в связи со ставшими достоянием гласности случаями жестокого обращения с осужденными со стороны сотрудников исправительных учреждений, у граждан и общества в целом накопилось немало претензий. Думается, что вполне правы те, кто полагает, что без постоянного, регулярного взаимодействия общественных и государственных структур в области реформирования пенитенциарной системы обойтись нельзя....Конечно, это свойственно любой бюрократической системе — система пытается избежать диалога с обществом. Но у силовиков это проявляется особенно, они по природе своей не способны работать на равных с экспертным сообществом, с теми, кто разбирается в их проблемах, но одновременно не зависит от начальства, «чести мундира», зарплаты, карьеры и т.д. Как тут быть? Может быть перевести их на гражданские рельсы, особенно верхнее звено: если во главе системы будут стоять не генералы, а кто-то вроде «гражданских комиссаров», то издержки милитаризованности, противопоставления себя гражданскому обществу вполне можно было бы преодолеть<sup>13</sup>. Указанное предложение представляется достаточно перспективным, имея ввиду его реализацию на практике, путем назначения на руководящие должности в системе ФСИН России (например, руководитель службы, его заместители, начальники территориальных органов службы и их заместители) не тех, кто имеет специальные звания и звания воинские, а лиц не связанных со службой в правоохранительных органах, но

находящихся на гражданской службе и замещающих должности, относящиеся к категории «руководители» высшей или даже главной групп.

Таким образом, можно прогнозировать в перспективе произойдет увеличение общего числа федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в административно-политической сфере (силовых структурах). Всестороннее комплексное исследование их правового статуса позволит этот статус унифицировать, выработать общие подходы к федеральной государственной гражданской службе в соответствующих федеральных органах исполнительной власти, упорядочить ведомственное нормотворчество.

Самостоятельной, причем крайне мало исследованной, является проблема четкого определения статуса лиц из числа гражданских служащих или даже наемных работников с трудо-правовым статусом, назначенных на воинские должности (должности военнослужащих) или должности сотрудников в тех или иных силовых структурах. Такое по действующему законодательству возможно. Так, к примеру, ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»<sup>14</sup> относит к сотрудникам органов федеральной службы безопасности федеральных государственных служащих, назначенных на должности военнослужащих. В свою очередь, ч. 8 ст. 25 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»<sup>15</sup> предусматривает, что отдельные должности в полиции могут замещаться федеральными государственными гражданскими служащими.

В заключение, хотелось бы поставить в качестве актуальной, по мнению автора, темы для обсуждения в научном сообществе проблему разработки если не проекта федерального закона «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в некоторых федеральных органах исполнительной власти» (об этом говорить пока явно преждевременно), то первоначально концепции данного нормативного правового акта или обсудить идею самой возможности и целесообразности его принятия.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 20 сентября 2016 года № 480 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 39. Ст. 5621.

ЗСЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

<sup>5</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 года № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 572.

<sup>6</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2013 года № 286 «Об установлении штатной численности Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1524.

<sup>7</sup> См.: например, Мирошниченко Я.В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации. Авторф. дисс. ... на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. Люберцы. 2011.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

<sup>9</sup> См.: *Кикоть В.Я.* Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров. Автореферат диссертации на соискание ученой степени докт. юрид. наук. М., ВНИИ МВД России. 2002. С. 32.

<sup>10</sup> См.: *Рюден Е.Ю., Астапенко П.Н., Дербичева С.А.* Административная модернизация полицейской службы: стратегия и методология (практика Федеративной Республики Германии и Российской Федерации в сравнительном анализе): монография — М., 2011. С. 30.

<sup>11</sup> См.: *Грищенко А.Н.* Административно-правовые функции полиции: монография / А.Н. Грищенко. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. С. 137.

<sup>12</sup> См.: указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 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» // СЗ РФ. 2016. № 52, часть V. Ст. 7614.

<sup>13</sup> См.: Как реорганизовать ФСИН — всерьез и надолго? // Вестник «в защиту заключенных». Ноябрь-декабрь 2013. № 6-7. С. 5.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

## Административно-правовые режимы как объект научного осмысления

**О.В. ЗИБОРОВ,**

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

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Административно-правовые режимы как объект научного осмысления. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 29—30.

Понятие «правовой режим» и «административно-правовой режим» активно используется как в юридической литературе, так и при конструировании правовых норм. Многие исследователи используют данное понятие в структуре своих работ по предметно-объектовому признаку, связывая данную категорию с такими сферами общественных отношений как миграция, информационное пространство, оборот оружия и взрывчатых веществ, обеспечение общественного порядка и многими другими.

Учитывая значительный научный материал, посвященный административно-правовым режимам, многосторонность, а также многоаспектность данного явления, считаем, что придать очередному научному исследованию административно-правовых режимов новизну можно путем использования авторских методик, либо известной методологии, но ранее не применявшейся к данному административно-правовому институту.

На первом этапе целесообразно структурно рассмотреть данную категорию — от непосредственного буквального толкования, к общеправовым, общетеоретическим базисным характеристикам и, наконец, детальному отраслевому административно-правовому определению.

Понимание сущности административно-правовых режимов возможно следующими способами:

1. Непосредственное определение понятия «административно-правовой режим», которое включало бы в себя описательно-содержательную характеристику данного правового явления.

2. Выявление и исследование признаков рассматриваемой категории, демонстрирующих все грани «административно-правового режима».

3. Исследование содержания и признаков понятия «административно-правовой режим» путем их сопоставления и сравнительного анализа с иными правовыми категориями.

На наш взгляд, правильное уяснение смысла данного правового института и его места и роли в правовой системе Российской Федерации возможно только при его комплексном исследовании по всем вышеуказанным направлениям.

В процессе исследования административно-правовых режимов становится очевидной некая схожесть признаков отдельных режимов друг с другом. Данные группы признаков могут служить критерием для классификации административно-правовых режимов, целью которой является их упорядоченность и придание им определенной системности.

Каждый исследователь административно-правовых режимов уделяет внимание их классификации, приводит свои, авторские критерии. Однако не вызывает сомнения, что основными критериями для разделения административно-правовых режимов по группам являются следующие.

1. Объект, на который направлены те или иные режимные меры.

2. Субъект, уполномоченный на введение и реализацию мер административно-правового режима;

3. Непосредственное содержание тех или иных режимных мероприятий.

На наш взгляд, именно эти критерии классификации административно-правовых режимов являются ключевыми. Имеющиеся мнения относительно классификации административно-правовых режимов по иным критериям допустимы, однако являются производными от вышеперечисленных.

Зачастую понимание термина «режим» ограничивается узкими рамками установления жесткого порядка в какой-либо сфере деятельности. С одной стороны — это не случайно. Ведь в повседневной жизни о режиме мы говорим чаще всего при возникновении обстоятельств экстраординарного свойства. В связи с этим, алгоритм нашего поведения, направленный в первую очередь на недопущение ошибок, ущерба или достижение необходимых или наиболее эффективных мер, нуждается в детальной регламентации, то есть когда имеет место воздействие определенных предметов, объектов, имеющих свою специфику и требующих индивидуального обращения. С другой стороны, основной целью режимов является определенная упорядоченность общественных отношений. Исходя из этого, наиболее жесткие режимные меры преследуют цель обезопасить граждан, общество и государство от более опасных нарушений и угроз.

Объективно наличие и функционирование административно-правовых режимов имели место намного ранее, чем содержание и признаки этого феномена стали предметом научных исследований даже в общеправовом смысле. Поэтому можно говорить о наличии специфической характеристики режимов с точки зрения юридической науки: их исследование проводилось от частного к общему. Это означает, что сформировавшись в отдельных отраслевых юридических группах и привлекая внимание ученых отдельных отраслей системы российского права, общеправовое и общетеоретическое исследование вопросов, связанных с правовыми режимами, выступило необходимой научной составляющей, формирующей фундамент данной области правовых знаний.

Учитывая специфическую область административно-правового воздействия, а также круг регулируемых административным правом общественных отношений, очевидно, что правовые средства, включенные в конструкцию административно-правовых режимов, призваны, в первую очередь, упорядочить сферу организации и функционирования органов исполнительной власти и иных субъектов, реализующих свои полномочия в сфере государственного управления.

Подводя итог необходимо отметить, что административно-правовой режим, являясь составным элементом правового режима, представляет собой сложное, многокомпонентное явление. Основным предназначением административно-правовых режимов является определение специфического порядка деятельности субъектов права в различных сферах государственной жизни. Сама цель режима — упорядочить определенные группы общественных отношений, говорит о важности и необходимости в определенных случаях воспользоваться заблаговременно разработанными режимными мерами. При формировании содержательного компонента любого административно-правового режима необходимо, в первую очередь, обеспечить соблюдение законных прав и свобод объектов режимного воздействия, правовой статус которых, в рассматриваемых условиях подлежит изменению.

На наш взгляд, исследуемое административно-правовое явление — режим, в определенных случаях является единственно возможной законной мерой, которая в балансе минимальной неизбежности ущемления правового статуса объектов режимного воздействия с недопущением превышения такого ущемления, позволит придать упорядоченность наиболее нуждающимся в режимном регулировании группам общественных отношений.

## Каким должен быть срок давности привлечения к административной ответственности

**С.М. ЗЫРЯНОВ,**

Ведущий научный сотрудник ИЗиСП, профессор кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Каким должен быть срок давности привлечения к административной ответственности. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 31—34.

Законодательство об административных правонарушениях устанавливает сроки давности привлечения к административной ответственности, также как уголовный процесс — сроки давности привлечения к уголовной ответственности, а гражданский процесс — сроки исковой давности. В отличие от традиционных юридических процессов, имеющих прочные исторические фундаменты, в административном процессе сроки давности отличаются высокой изменчивостью, причем с явно выраженной тенденцией к росту. Если в КоАП РСФСР<sup>1</sup> в его самой первой редакции 1984 г. был установлен единый срок давности — два месяца (исключение было сделано для случаев конфискации контрабанды, производимой на основе Таможенного кодекса СССР), он сохранялся все время действия данного Кодекса. В КоАП РФ сразу же помимо общего двухмесячного срока давности был введен срок давности равный одному году для отдельных видов административных правонарушений (печень включал 9 видов правонарушений, если относить нарушения законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации к одному виду).

Довольно скоро перечень исключений начал разрастаться, а сроки давности начали расти. Сейчас, при общем сроке давности в два месяца, при рассмотрении дела судьей он увеличивается до трех. А для отдельных

видов административных правонарушений установлены сроки продолжительностью один год, два года, три года и, наконец, шесть лет со дня совершения административного правонарушения.

Более того, если по общему правилу срок давности исчисляется со дня совершения правонарушения либо, применительно к делящимся правонарушениям — со дня обнаружения, то для особых случаев установлены специальные правила. Так, в области борьбы с допингом срок давности исчисляется со дня получения общероссийской антидопинговой организацией заключения лаборатории, аккредитованной Всемирным антидопинговым агентством, подтверждающего факт использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода. А в отношении правонарушений, предусмотренных ст. 14.55.2 КоАП РФ (государственные закупки), срок давности начинает течь со дня вступления в силу решения комиссии ФАС России, устанавливающего факт нарушения законодательства. Видимо предполагается, что в течение срока давности кто-то будет устанавливать виновность, поскольку факт уже установлен.

Таким образом создаются условия для значительного превышения установленного законом срока давности в процессе правоприменения. Г.Ю. Мицык приводит пример, когда положения законодательства, рассматриваемые в совокупности, создают условия для превышения установленного срока давности.

Так, в соответствии со ст. 41.1 Федерального закона «О защите конкуренции» дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено, а возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения, а при длительном нарушении — со дня окончания нарушения или со дня его обнаружения. Но если комиссия антимонопольного органа рассматривает вопрос два с половиной года со дня совершения правонарушения и выносит решение о возбуждении дела об административном правонарушении, субъект административной юрисдикции может вынести постановление в течение одного года с этого дня, а не со дня совершения правонарушения<sup>2</sup>.

Далее, в связи с тем, что на ФССП России были возложены функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности (проще — за коллекторами), а плановые проверки в этом виде контроля (надзора) проводятся не чаще одного раза в три года, руководители ФССП России вышли с предложением увеличить с одного года до трех лет срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. 14.57 КОАП РФ. Предложение обосновано тем, что в ходе плановой проверки выявляются нарушения, совершенные два года назад, а применить меры ответственности не представляется возможным. Страдает принцип неотвратимости административной ответственности.

Это новое слово в юриспруденции. Учитывая, что с массовым внедрением риск-ориентированного подхода контрольно-надзорные органы теперь планируют проведение плановых проверок один раз в три, пять, шесть лет, следует ожидать соответствующих предложений по увеличению сроков давности по значительной части составов, предусмотренных Особенной частью КОАП РФ. Затем придет очередь законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В этой связи необходимо вспомнить о значении института давности, о его роли в регулировании юрисдикционных отношений.

Срок давности привлечения к юридической ответственности как правовой институт возник не в российском и даже не в советском административном праве. Саблер указывал на введение давности императором Августом в 737 или 736 г. от основания Рима в отношении отдельных видов преступлений: двадцатилетней (общий срок), пятилетней (прелюбодеяние с замужней или с незамужней женщиной, с мальчиком, сводничество, некоторые виды таможенных преступлений), шестимесячной (в отношении женщин, обвиняемых в прелюбодеянии). Сроки давности не распространялись на отцеубийство, вероотступничество<sup>3</sup>.

В отечественном праве институт давности привлечения к ответственности сформировался в 19 в., когда в Своде Законов Российской Империи было постановлено: «Всякое преступление, которое не сделалось гласным в продолжение десяти лет, считая срок со времени учинения снова, или пока это производство не было начато в течение того же срока, предается вечному забвению, если бы после всего срока явились доносители, то никакие, доносы не приемлются»<sup>4</sup>. Правда уже через 10 лет из этого установления было сделано изъятие в отношении «отступлений от православия», которые, по мнению законодателя того времени, сохраняло преступный характер в течение всего времени, пока отступник не возвратится в истинную веру. Впоследствии данный институт активно развивался. В Уложении 1845 предусматривалось 4 срока давности для разных преступлений, а в его переиздании 1885 г. — семь различных сроков давности — от трех месяцев до 10 лет. Уложение 1903 г. предусматривало пять сроков давности — от одного года до 15 лет<sup>5</sup>.

Для чего же нужен срок давности? Н.С. Малейн писал, что правила, устанавливающие сроки давности, исключают ответственность за совершение правонарушения, хотя оно фактически было совершено, однако

в таком случае «ответственность утрачивает свое значение, функции общей и частной превенции; событие (правонарушение) теряет свою остроту, сглаживается в памяти людей; существенно может измениться и личность правонарушителя. С учетом этих обстоятельств применение мер ответственности через чрезмерно длительный период после совершения правонарушения перестает быть целесообразным, так как не может оказать надлежащего эффекта и не исключает отрицательной оценки — как проявления несправедливости и даже жестокости. Установление срока на защиту нарушенных гражданских прав вызывается, кроме того, необходимостью стимулирования скорейшего предъявления иска, что имеет существенное значение для правильного разрешения дела, учета интересов обеих сторон, третьих лиц и гражданского оборота в целом. Важное положительное значение имеет исковая давность в отношениях между социалистическими организациями, стимулируя своевременное хозрасчетное воздействие на виновный хозорган и содействуя укреплению государственной и договорной дисциплины»<sup>6</sup>.

Что касается принципа неотвратимости ответственности, во-первых, такого принципа в российском законодательстве нет, это фантомные боли от положений УПК РСФСР 1960 г.<sup>7</sup>

Тот же Н.С. Малейн писал по этому поводу, что правила, устанавливающие сроки давности, не нарушают принципа неотвратимости ответственности. Данный принцип, указывал ученый, включает в качестве обязательного условия своевременное, а еще лучше — немедленное, применение мер ответственности. С момента совершения правонарушения до момента наложения взыскания должно пройти как можно меньше времени. Этот период не может продолжаться неопределенное время, тем более бесконечно<sup>8</sup>.

В постановлении от 13 июля 2010 г. № 15-П Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание законодателя на недопустимость установления срока давности

привлечения к административной ответственности большего, чем срок давности привлечения к уголовной ответственности<sup>9</sup>. В соответствии с частью 1 статьи 78 УК РФ срок давности привлечения к уголовной ответственности за преступление небольшой тяжести составляет два года со дня совершения преступления.

Игнорируя правовую позицию Конституционного Суда РФ, законодатель установил по ряду административных правонарушений срок давности привлечения к административной ответственности равным три года и даже шесть лет, как для преступлений средней тяжести!

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в постановлении от 8 ноября 2016 г. № 22-П, в определениях от 19 июня 2012 г. № 1220-О, от 5 июня 2014 г. № 1309-О и т.д., привлечение к ответственности по истечении продолжительного срока после совершения правонарушения нецелесообразно ввиду значительного уменьшения общественной опасности правонарушения<sup>10</sup>.

Поскольку лицо, допустившее однократное совершение административного правонарушения, впоследствии в течение срока давности придерживалось правомерного поведения, цель административной ответственности, указанная в части 1 статьи 3.1 КоАП РФ, достигнута без применения административного принуждения.

Ограничение срока давности привлечения к юридической ответственности обусловлено также требованиями принципов гуманизма и правовой определенности, которая применительно к данному вопросу обеспечивается уверенностью лица, допустившего правонарушение, а также его контрагентов, других лиц, вступающих с ним в разного рода отношения, его правового положения. Ведь невозможно иметь дело с субъектом, в отношении которого мы не можем быть уверены в том, что в ходе нашего с ним взаимодействия он не

будет привлечен к ответственности за деяние, совершенное им много лет назад.

Таким образом, ограничение срока давности привлечения к административной ответственности обусловлено целым рядом важных обстоятельств, в их числе не только требования принципа гуманизма, но также необходимость обеспечить правовую определенность, своевременность наказания и его эффективность, исключить возможность привлечения к ответственности лица, однажды допустившего нарушение, осознавшего свою вину и в течение продолжительного времени строго соблюдающего правовые предписания.

<sup>1</sup> До принятия КоАП РСФСР срок давности по делам об административных правонарушениях составлял один месяц. Н.Д. Дурманов в этой связи отмечал, что месячный срок давности привлечения к ответственности отличает административные правонарушения от преступлений. См.: Дурманов Н.Д. Понятие преступления. М., 1948. С. 301.

<sup>2</sup> Мицык Г.Ю. Проблемы правоприменительной практики и совершенствования законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Сборник научных статей. М.: РГУП, 2017. С. 129.

<sup>3</sup> Саблер В.К. О значении давности в уголовном праве. М., Типография т-ва Рис, 1872.

<sup>4</sup> Свод законов Российской империи. СПб.: Тип второго отделения Собств.е.и.в. канцелирии, 1832. Т. 15. С. 37.

<sup>5</sup> Щелканова В.О. Институт давности в уголовном праве России: история и современность: Магистерская диссертация. Челябинск, 2017. С. 20, 33.

<sup>6</sup> Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М.: Юрид. лит., 1985. С. 176.

<sup>7</sup> Чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден.

<sup>8</sup> Малеин Н.С. Там же.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валовой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2016 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности абзаца третьего статьи 5 и пункта 5 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Д.В. Батарагина» // СПС КонсультантПлюс.

## Творческое (научное) наследие А.П. Коренева и его значение для развития науки административного права

### **М.В. КОСТЕННИКОВ,**

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России

E-mail: office@unity-dana.ru

### **А.В. КУРАКИН,**

Доктор юридических наук, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; профессор кафедры «Административное право, экологическое право; информационное право» Российского университета транспорта

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Творческое (научное) наследие А.П. Коренева и его значение для развития науки административного права. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 35—38.

Отечественная наука в целом и наука административного права в частности, начали активно развиваться в 60-е годы прошлого столетия. Подобное положение вещей обусловлено целым рядом обстоятельств. Непосредственно же на развитие науки оказывали влияние политико-экономические и социальные факторы, динамика которых способствовала формированию современной науки. Огромное количество способных молодых людей получили возможность в те годы продолжить обучение учиться в высших образовательных учреждениях, а также заниматься научной и педагогической деятельностью. В их числе оказался и А.П. Корнев, который в 50-х годах был студентом юридического факультета Ленинградского государственного университета имени А.А. Жданова.

После окончания аспирантуры Ленинградского государственного университета в 61-м году, защитить диссертацию Алексею Прокофьевичу по организационным причинам сразу не удалось. Одним из оппонентов предполагался доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники РСФСР А.Е. Лунев. Ознакомившись с работой А.П. Коренева он отказался от оппонирования по диссертации по той причине,

что придерживался иной концепции кодификации норм административного права. В частности, А.Е. Лунев отстаивал необходимость принятия единого Административного кодекса.

В содержание такого документа, по мнению А.Е. Лунева, нужно было поместить все основные институты административного права, в то время как А.П. Корнев обосновал необходимость кодификации норм административного права по отдельным институтам, с учетом федеративных основ государства, причем понятие кодификация законодательства он не отождествлял с понятием кодекса. Кодификация возможна и путем принятия закона или иного нормативного правового акта, полгал он, но при этом необходимо осуществлять тщательный отбор нормативного материала для кодификации. Только в этом случае кодификация будет иметь должный социальный и юридический результат, считал Алексей Прокофьевич. Как показало время, кодификация норм административного права пошла по пути, который был теоретически обоснован именно А.П. Корневым.

Защита кандидатской диссертации по теме: «Кодификация советского административного права» состоялась лишь в 1962 г. в Москве. Надо отметить, что кандидатская

диссертация во многом предопределила направление научных интересов Алексея Прокофьевича, которые в целом касались проблем реализации норм административного права, а также совершенствования административного законодательства. Им также обосновывались различные проблемы реализации административной ответственности, административного принуждения, вопросы связанные с взаимоотношениями гражданина и сотрудника милиции, а также вопросы административного процесса. Весьма содержательно А.П. Корнев занимался и проблемами охраны общественного порядка и вопросами общественной безопасности и др.

Подчеркнем, что общетеоретические разработки, сделанные А.П. Корневым в науке административного права с успехом были применены при исследовании правовых и организационных проблем административной деятельности органов внутренних дел. Представители науки советского административного права (Л.Л. Попов, Ф.С. Разаренов, М.И. Еропкин, И.И. Веремеенко, А.П. Корневи др.) в 70-е годы создали теоретическую базу для новой учебной дисциплины: «Административная деятельность ОВД», без которой сегодня представить полноценный учебный процесс в системе МВД России не возможно. Под редакцией Алексея Прокофьевича Коренева был издан учебник по: «Административной деятельности ОВД», который не раз переиздавался. Следует сказать, что обозначенный учебный курс изначально преподавался как специальная дисциплина и учебно-методические материалы были закрытыми, но с середины 90-х годов ситуация изменилась и в этот период был издан в 2-х частях учебник «Административная деятельность ОВД» / под ред. А.П. Коренева. М.: «Щит-М», 1996. (общая и особенная часть).

В данном учебнике лично Алексеем Прокофьевичем была написана практически вся Общая часть и ряд параграфов части Особенной. Длительное время это издание было основным для изучения курса административная деятельность органов внутренних дел в образовательных организациях системы МВД Рос-

сии. Обратим внимание, что соответствующим учебником был обеспечен учебный процесс не только в Московской высшей школе милиции, но также и в других образовательных учреждениях системы МВД советского и постсоветского периода нашей истории.

Благодаря творческим усилиям А.П. Коренева, проблемы административной деятельности органов внутренних дел получили свое освещение на страницах главного научного издания «Советское государство и право», так, им в 1967 г. в этом журнале была опубликована статья «Вопросы административного процесса в деятельности органов милиции» (№ 12). Заметим, что, как и в тот период времени, так и в настоящее время журнал «Государство и право» весьма неохотно, к сожалению, публикует научные статьи по проблемам административной деятельности органов внутренних дел.

Спустя пять лет после защиты кандидатской диссертации Алексей Прокофьевич приступил к написанию докторской диссертации. Тему для научного исследования ему подсказал научный руководитель Г.И. Петров: «Применение норм советского административного права». Необходимо отметить, что исследования по обозначенной проблеме уже были, ранее в частности С.С. Студеникин в 1947 г. защитил докторскую диссертацию по теме: «Норма административного права и ее применение». Как отмечал Алексей Прокофьевич в личной беседе с автором он принципиально не стал знакомиться с данным исследованием, дабы не находиться под его эмоциональным и научным воздействием.

На подготовку докторской диссертации ушло почти пять лет, ее защита состоялась в Ленинградском государственном университете имени А.А. Жданова и прошла удачно. Однако работа длительное время не утверждалась Высшей аттестационной комиссией — некоторым экспертам казалось, что исследование излишне теоретическое и лишь спустя два года диссертация получила положительное заключение со стороны «черного» рецензента — доктора юридических наук О.М. Якубы, которая работала профессором

Одесского государственного университета. О.М. Якуба была хорошо знакома с научными трудами А.П. Коренева, поэтому, получив диссертацию из ВАКа на рецензию, подготовила на нее положительное заключение. Так, спустя почти два года после защиты диссертации Алексею Прокофьевичу была присуждена ученая степень — доктора юридических наук.

Отметим, что диссертационные исследования А.П. Коренева хорошо известны научной общественности, поскольку на их основании были подготовлены и изданы монографии: «Кодификация советского административного права. Теоретические проблемы». М.: Юридическая литература, 1970; «Нормы административного права и их применение». М.: Юридическая литература, 1978. Без использования последней работы не обходится ни одно научное исследование, которое касается проблемы реализации норм административного права, именно благодаря фундаментальности проведенного им исследования, творческое наследие А.П. Коренева весьма востребовано в настоящее время. Об этом говорят авторефераты диссертаций — практически в каждом из них при перечислении ученых, чьи труды были использованы в ходе исследования, значится имя и фамилия А.П. Коренева.

Наиболее продуктивный период научного творчества А.П. Коренева приходится на 70—80-е годы, именно в этот период времени им были написаны ключевые научные труды, подняты ранее не рассмотренные проблемы, в частности касающиеся принципов административного права, проблемы административного усмотрения в правоприменительной деятельности и др.

Вершиной творчества в плане подготовки учебной литературы можно считать учебник «Советское административное право», авторский коллектив которого составляли: Л.М. Колодкин, А.П. Ключниченко, А.П. Коренев. Это учебное издание было опубликовано под ред. А.П. Коренева в издательстве Юридическая литература в 1986 г., объем учебника составлял 400 с. Учебник был главным в системе МВД России и некоторых дру-

гих образовательных учреждениях. К сожалению, некоторые его разделы, посвященные Особой части административного права, очень быстро устарели в начале 90-х годов. Нельзя не подчеркнуть, что учебник отличался высокой научной культурой, а также безупречным дидактическим изложением сложного административно-правового материала.

Надо сказать, что многие идеи, сформулированные А.П. Кореневым, были реализованы его учениками, среди которых можно выделить Ю.П. Соловья. Юрий Петрович Соловей подготовил и защитил очень интересную диссертацию по теме: «Усмотрение в административной деятельности советской милиции» (1982), к сожалению, данная работа малоизвестна научной общественности, поскольку она носила закрытый характер, очень жаль, что Ю.П. Соловей не издал эту работу в виде монографии. Первым адыонктом, который защитил диссертацию под научным руководством А.П. Коренева, был А.С. Лювилюков (сейчас доктор юридических наук, профессор Российской таможенной академии), работа была посвящена проблемам обеспечения безопасности дорожного движения (1981).

Пиком развития кафедры административного права и административной деятельности ОВД Московской высшей школы милиции МВД СССР, на наш взгляд, является конец 80-х годов, именно к этому периоду времени сложился крепкий творческий коллектив кафедры, члены которого подготовили и защитили кандидатские диссертации под научным руководством А.П. Коренева.

Среди лиц, защитивших кандидатские диссертации в 80-х годах можно назвать сотрудников кафедры: В.Р. Кисина, Н.И. Буденко, В.Е. Помаскина, С.Н. Бочарова, В.В. Селиванова и др. Под научным руководством А.П. Коренева в 80-е годы защитили диссертации адыонкты, приехавшие на учебу в МВШМ из союзных республик: Узбекистана, Казахстана, Белоруссии, Литвы, Грузии.

В 1993 г. Алексей Прокофьевич Коренев получил почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации». Он был одним из первых получивших это почетное

звание в условиях новой российской государственности. Дело в том, что в 1991 г. он был представлен на почетное звание «Заслуженный деятель науки и техники РСФСР», однако события августа 1991 г., а также последующий развал СССР отодвинули получение им почетного звания практически на два года.

В 90-е годы на кафедру пришло новое поколение преподавателей, а также новый адъюнктский состав, новые экономические условия совершенно не изменили Алексея Прокофьевича, он по-прежнему квалифицированно и добросовестно работал с желающими подготовить кандидатскую диссертацию. Знаковым исследованием середины 90-х годов, которое было выполнено под научным руководством А.П. Коренева, как нам представляется, можно выделить кандидатскую диссертацию А.А. Абдурахманова, которая называлась: «Административный договор и его применение в деятельности органов внутренних дел» (1997). Проблема административного договора была мало разработанной, сложности ситуации добавляло и то обстоятельство, что необходимо было раскрыть обозначенную проблему применительно к деятельности органов внутренних дел. А.А. Абдурахманов с поставленной задачей успешно справился (сегодня А.А. Абдурахманов доцент Белорусского государственного университета)

В контексте статьи нельзя не отметить, что и у ее автора Алексей Прокофьевич Коренев выступал в качестве научного руководителя по кандидатской диссертации и научного консультанта по докторской диссертации. Не стоит, наверное, специально подчеркивать, что по нашему мнению, именно профессор Коренев А.П. оказал существенное влияние на всю последующую научную деятельность. Чувство глубокой благодарности Алексею Прокофьевичу навсегда останется в наших сердцах.

Необходимо заметить, что в 90-е годы начался процесс размывания устоявшихся правовых образований, из системы административного права начали выделять правовые институты, из конъюнктурных соображений выделялись новые отрасли права. Понимая пагубность такого процесса как для теории, так и для практики, Алексей Прокофьевич выступал категорически против данного процесса. В частности он отмечал, что «...искусственное деление единой отрасли административного права на новые самостоятельные отрасли права не усовершенствуют систему российского права, а напротив искусственно и необоснованно ее усложнит, затруднит деятельность правотворческих и правоприменительных органов»<sup>1</sup>.

Обратим внимание и на тот факт, что несмотря на загруженность, Алексей Прокофьевич занимался достаточно много и общественной работой — был членом экспертного совета ВАК, членом рабочей группы по подготовке КоАП России, работал в иных общественных структурах, функционирующих в системе МВД России и других структурах.

В завершении скажем, что число публикаций Алексея Прокофьевича в количественном отношении, возможно, по современным меркам и не велико. Однако подчеркнем, что ценность научных трудов, как мы полагаем, состоит не в их количестве, а в научном качестве. Высокое же качество его научных трудов, а также и в целом творческое наследие А.П. Коренева, является достаточно востребованным в современной науке административного права.

<sup>1</sup> См.: Коренев А.П. О соотношении административно-правовых институтов и отрасли административного права // Институты административного права России. М., 1999. С. 43.

## Fundamental differences and similarities between Russian and US tax systems

### Принципиальные отличия и сходства налоговых систем России и США

**L.D. KUZNETSOV,**

Professor of the administrative law department of  
Moscow University of MVD Russia in the name of V.Y. Kikot  
Candidate of legal science  
E-mail: leonkuzn@mail.ru

**Л.Д. КУЗНЕЦОВ,**

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

**Для цитирования:** Принципиальные отличия и сходства налоговых систем России и США. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 39—44

**Annotation.** The US tax system is one of the most advanced tax systems in the world. The distinctive features of the US tax system are the variety of types and levels of tax collection, frequent revision of tax laws, the presence of a huge number of tax discounts and benefits. Currently, the US tax system is similar in structure to the Russian tax system. Taxation in the United States, as in Russia, consists of three levels corresponding to three levels of government. The principles of taxation, both in the US and in Russia are set in the Constitutions of these countries. Characteristic of the modern American tax system is the predominance of direct taxes over indirect ones. Taxation is based on the tax codes of these countries. Control over the payment of taxes is carried out by the tax service. The composition and structure of taxes is very each other. In the United States, customs duties are levied only at the Federal level.

**Key words:** the U.S. tax system, the internal revenue Code of the United States, the internal revenue Service of the United States, the Federal budget, the state budget and local budget, the liberal model of economy, tax sources, personal income tax, population, tax on profit (income) of corporations, contributions to social insurance funds, sales tax

**Аннотация.** Налоговая система США является одной из наиболее развитых в мире систем налогообложения. Отличительными чертами налоговой системы США являются разнообразие видов и уровней взимания налогов, частый пересмотр положений налогового законодательства, наличие огромного числа налоговых скидок и льгот. В настоящее время налоговая система США по своей структуре схожа с налоговой системой России. Налогообложение в США, как и в России, состоит из трех уровней, соответствующих трем уровням власти. Принципы налогообложения, как в США, так и в России установлены в Конституциях этих стран. Характерным для современной американской налоговой системы является преобладание прямых налогов над косвенными. Налогообложение основано на положениях налоговых кодексов этих стран. Контроль за уплатой налогов осуществляют налоговые службы. Состав и структура налогов очень между собой. В США таможенные пошлины взимаются только на федеральном уровне.

**Ключевые слова:** налоговая система США, Кодекс внутренних доходов США, Служба внутренних доходов США, федеральный бюджет, бюджет штатов и местный бюджет, либеральную модель экономики, налоговые источники, подоходный налог с населения, налог на прибыль (доходы) корпораций, взносы в фонды социального страхования, налог с продаж

Налоговая система США является одной из наиболее развитых в мире систем налогообложения. Она считается одной из наиболее сложных в капиталистическом мире. Отличительными чертами налоговой системы США являются разнообразие видов и уровней взимания налогов, частый пересмотр положений налогового законодательства, наличие огромного числа налоговых скидок и льгот, открывающих простор всевозможным маневрам.

В настоящее время налоговая система США по своей структуре схожа с налоговой

системой России. Налогообложение в США состоит из трех уровней, соответствующих трем уровням власти: верхнего (федерального уровня), где собираются федеральные налоги, поступающие в федеральный бюджет; среднего (уровня штатов), где собираются налоги и сборы, вводимые законами штатов, поступающие в бюджеты штатов; нижнего (местного уровня — графства, муниципалитеты, округи и другие государственные территориальные образования), где собираются налоги, вводимые органами местного самоуправления,

поступающие в местные бюджеты. Аналогично налогообложение в России. Оно также состоит из трёх уровней, является источником доходов федерального, региональных и местных бюджетов. Однако законодательные органы штатов (в США) более самостоятельны, они могут устанавливать налоги, не противоречащие федеральному законодательству, а органы местного самоуправления вправе взимать налоги, разрешенные им законами штатов. Федеральное правительство США получает около 70% всех налоговых поступлений, правительства штатов — 20%, местные власти — 10%. Примерно такой же расклад налоговых поступлений в России.

Кроме фискальной функции по наполнению бюджетов налоговая система США успешно выполняет функции регулирования экономического и социального развития и внешнеэкономических связей. В России пока преобладает фискальная функция по наполнению бюджетов.

Формирование и движение бюджетных средств, как в США, так и в России занимает центральное место в реализации экономической политики государств.

США и Россия представляют собой федеративные государства. Конституции стран разделяют функции государственной власти между федеральным правительством и правительствами регионов (штатов). В США федеральное правительство и правительства штатов пользуются конституционным правом установления налогов. Органы местного самоуправления вправе взимать налоги, разрешенные им законодательствами штатов. Принципы налогообложения, как в США, так и в России установлены в Конституциях этих стран.

Конституция США содержит следующие принципы налогообложения:

1. Принцип: налоги взимаются исключительно в публичных целях.
2. Принцип справедливого налогообложения.<sup>1</sup>
3. Налог не может быть установлен, изменен или отменен иначе, как законом.
4. Принцип должной правовой процедуры.
5. Принцип налогового иммунитета.
6. Принцип верховенства федерального закона.
7. Принцип равенства привилегий и иммунитетов.

Характерным для современной американской налоговой системы является преобладание прямых налогов над косвенными. Так, прямые налоги составляют более 70% всех налоговых поступлений, а более 50% из них составляют федеральные подоходные налоги.

Если система налогов и сборов США больше ориентирована на прямые налоги, а поступления от налога на доходы физических лиц существенно превышают объем средств, получаемых от сбора корпорационного налога, то система налогов и сборов России больше ориентирована на косвенные налоги и налоги от природных ресурсов.

В США не существует перечня федеральных, региональных и местных налогов. Каждый штат США обладает правом на установление на своей территории любых налогов, главное при этом, соблюдать конституционные принципы налогообложения.

В отличие от налоговой системы России в налогообложении США существует параллельное использование основных видов налоговых платежей федеральным правительством, правительствами штатов и местными органами власти.<sup>2</sup> Например, население США уплачивает 3 вида подоходного налога (федеральный, штатный и местный), 2 вида имущественного налога и универсального акциза (штатный и местный), а в цене некоторых видов товаров (горючее, табачные и виноводочные изделия) содержится 5 видов акциза (федеральный, штатный, смежные универсальные и специфические акцизы). Взимание на федеральном уровне налогов дают наиболее крупные и стабильные поступления.

Если обратиться к истории, то следует учесть, что основы принятия современного налогового законодательства в США были заложены ещё в 1913 году, тогда был принят закон о доходах (Revenue Act), который ввел федеральный подоходный налог.<sup>3</sup> В течение последующих 25 лет законы о налогообложении доходов принимались каждые 2—3 года и в 1939 г. были кодифицированы. В период с 1939 по 1954 г. в США действовал Кодекс внутренних доходов 1939 г., который претерпевает два изменения в 1954 и 1986 гг. В настоящее время основными нормативными правовыми актами в области налогообложения в США стали.

- 1) Кодекс внутренних доходов 1986 года.
- 2) Законодательство о государственном бюджете на предстоящий год.

3) Закон о стимулировании экономического развития и установлении налоговых льгот 2001 г. (Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001). Этот закон известен по аббревиатуре как: «EGTRRA». Закон внес существенные изменения в некоторые положения Налогового кодекса США, включая налоговые ставки на имущество и дарение. Отдельные сокращения налогов на основании закона вводились поэтапно в течение девяти лет. В целом указанный закон понизил налоговые ставки, а также упростил выход на пенсию граждан.

Налоговое законодательство США имеет сходство с российским налоговым законодательством. Законодательство России также состоит из налогового кодекса, законов о налогах и сборах субъектов федерации, принятых в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах и сборах. Аналогично, как и в России в налогообложении США существуют подзаконные акты, которые являются еще одним немаловажным источником налогового права, среди которых выделяются следующие основные виды.

- 1) Правила (инструкции) Казначейства:
  - а) нормативные инструкции;
  - б) методические инструкции.
- 2) Правила (Revenue Rulings) разъясняющие порядок применения налоговых законов применительно к конкретным налоговым правоотношениям, издаваемые налоговой службой. Однако суды не признают за ними какого-либо нормативного качества, а налоговая служба США имеет право отказаться от их положений и не следовать им.

3) Также, как и в России, в налоговой системе США существуют «Письма — разъяснения». Любой налогоплательщик имеет право обратиться в письменной форме к Уполномоченному по внутренним доходам с просьбой дать разъяснения по конкретному вопросу уплаты налогов. Обращение оформляется в форме письма и оплачивается по ставкам, установленным налоговой службой США. В тоже время суды рассматривают письма-

разъяснения, как документ, подтверждающий позицию налоговой службы.

Законодательными полномочиями по установлению единообразных для всей территории США налогов, утверждению федерального бюджета наделён Конгресс США (высший законодательный орган страны). Процесс законотворчества в сфере налогообложения в США считается весьма закрытым. В нём непосредственно участвуют Президент, секретарь казначейства, члены комиссии Конгресса по источникам финансовых средств, члены сенатского комитета по финансам.

Компетенцией по разработке рекомендаций в области налоговой политики США наделено Министерство финансов США (главный орган в аппарате экономического регулирования на федеральном уровне).

Контрольными и надзорными полномочиями в налоговой сфере наделена подконтрольная Министерству финансов США «Служба внутренних доходов» (далее — СВД). СВД, кроме центрального аппарата в Вашингтоне, включает в себя региональные управления, которые обслуживают несколько штатов и налоговые управления на местах. Должность руководителя Службы называется: «Уполномоченный по внутренним доходам».<sup>4</sup> Служба внутренних доходов (Internal Revenue Service, IRS) является самым крупным структурным подразделением Министерства финансов США.<sup>5</sup>

Через налоговую систему США в государственный бюджет в среднем поступает свыше 90 процентов всех доходов. Налоговое бремя (доля суммарных налоговых поступлений в ВВП) в США — около 30 процентов.

Состав и структура налоговой системы США определяются масштабами использования всех видов налогообложения. В системе налогообложения используются основные виды налогов по всем уровням власти: верхнего, где собираются федеральные налоги, поступающие в федеральный бюджет; среднего, где собираются налоги, сборы, вводимые законами штатов и поступающие в бюджеты штатов; нижнего, где собираются налоги, вводимые органами местного самоуправления, поступающие в местные бюджеты. Законодательные органы штатов (США) могут вводить налоги, не противоречащие федеральному

законодательству, а органы местного самоуправления вправе взимать налоги, разрешенные им законами штатов.<sup>6</sup>

В последние десятилетия в США, как, кстати, и в большинстве западноевропейских стран, наблюдается быстрый рост объема финансов местных органов управления, увеличение их удельного веса в общем фонде мобилизуемых через финансовую систему средств. Одновременно на местные финансы перекладывается существенная часть расходов.

В налоговой системе США одновременно используются основные виды налогов по всем уровням властных полномочий. Однако на практике это означает, что штаты обладают фактически неограниченной самостоятельностью в установлении налогов, т.к. федеральное налоговое законодательство США, в отличие от российского, не содержит перечня налогов, разрешенных для введения в штатах. Именно эта ситуация заставляет жителей штатов проявлять большой интерес к выборам своего губернатора и парламента, так как от этого напрямую зависит их налоговое бремя. Налоги, дающие наиболее крупные и ста-

бильные поступления, направляются в федеральный бюджет.

Федеральные налоги имеют прогрессивный характер, то есть с увеличением объекта налогообложения растет и налоговая ставка, «штатные» и местные налоги могут рассчитываться по регрессивной ставке.

Исходя из того, что налоговая система США состоит из 3 уровней, законодательство США делит действующие налоги на федеральные, налоги штатов и местные. Каждый штат имеет право утверждать собственные налоги, достаточно лишь соблюдать законодательные требования. Существует одновременное обложение одними и теми же налогами федеральным правительством, властями штатов и местными органами управления. В целом налоговая система США обеспечивает 30% ВВП страны. Налоговая нагрузка США признана одной из самых низких среди индустриальных стран.<sup>7</sup> В США нет НДС, но практически в каждом штате обязателен к уплате налог с продаж. Большая часть налогов (около 70%) поступает в федеральный бюджет. Состав основных налогов США приведен в таблице 1.

Таблица 1

<i>Состав налогов США</i>		
<i>Федеральные налоги</i>	<i>Налоги штатов</i>	<i>Местные налоги</i>
Подходный налог с населения	Подходный налог с населения	Подходный налог с населения
Налог на прибыль (доходы) корпораций	Налог на прибыль (доходы) корпораций	Налог на прибыль (доходы) корпораций
Взносы в фонды социального страхования	Взносы в фонды социального страхования	Взносы в фонды социального страхования
Акцизы	Акцизы	Акцизы
Налог с наследства и дарений	Налог с наследства и дарений	Налог с наследства и дарений
Таможенные пошлины	Налог с продаж	Налог с продаж
	Поимущественные налоги с физических лиц и компаний	Поимущественные налоги с физических лиц и компаний
	Налог на владельцев транспортных средств	Налог на владельцев транспортных средств
		Экологические налоги

Налоговая система США в основном ориентирована на прямые налоги. Косвенные налоги в США занимают значительно меньшую долю по сравнению с прямыми. Среди кос-

венных налогов предпочтение отдается налогу с продаж и акцизам. Акцизы вводятся на определенные товары. На федеральном уровне — на алкогольные напитки, на табачные

изделия, телефонные переговоры, авиабилеты и др. НДС в США не практикуется, хотя в европейских государствах он является основным источником доходов государства. Налоги, дающие наиболее крупные и стабильные поступления, направляются в федеральный бюджет. Из них наибольшую роль в формировании доходов федерального бюджета играют подоходный налог с населения, взносы в фонды социального страхования и налог с продаж. На долю указанных налогов приходится более 75% доходов федерального бюджета. На долю корпоративного налога приходится около 10% доходов федерального бюджета.

В США отсутствуют альтернативные системы налогообложения.

Таможенные пошлины в США взимаются только на федеральном уровне,<sup>8</sup> на их долю приходится до 4% бюджета. Наименьшая доля в доходах федерального бюджета принадлежит акцизам (в среднем 3%).

Структура налоговых доходов 50 штатов США существенно отличается от федеративной. В целом собственные поступления составляют приблизительно 80% общих доходов, оставшиеся 20% — это федеральные субсидии (гранты). Основное место в налоговых доходах бюджетов штатов принадлежит косвенным налогам: акцизам и налогу с продаж. Органы местного самоуправления имеют в своем распоряжении сравнительно ограниченное число налоговых источников, во многом однотипных с налогами штатов. Наибольшее значение среди местных налогов принадлежит поимущественному налогу. Налог взимается один раз в год с физических и юридических лиц, владеющих собственностью. Базой для определения этого налога является оценочная стоимость собственности. Почти в половине штатов взимается местным налог с продаж, являющийся дополнением к одноименному штатному налогу. Доходы от этого налога собираются в штате, а затем возвращаются тому органу местного самоуправления, на территории которого они были получены.<sup>9</sup>

Важно отметить, что налоги в США признаются одними из самых низких в индустриально развитых странах — их доля составляет 25,4% от ВВП (для сравнения: в странах ЕС этот показатель составляет в среднем 41,5%,

в странах-членах ОЭСР — 36,3%). Налоговая система США считается одной из наиболее развитых систем налогообложения в мире.<sup>10</sup>

Сравнительный анализ налоговых систем России и США показал, что налоговые системы этих стран имеют ряд схожих и отличительных черт. По своей структуре налоговая система США очень схожа с налоговой системой России. Налогообложение в США, как и в России, состоит из трех уровней, соответствующих трем уровням власти. Также схожи принципы налогообложения, как в США, так и в России они установлены в Конституциях стран. Налогообложение основано на положениях налоговых кодексов этих стран. Контроль за уплатой налогов осуществляют налоговые службы: в США Служба внутренних доходов, в России — Федеральная налоговая служба.

Главной отличительной чертой современной американской налоговой системы является преобладание прямых налогов над косвенными. Прямые налоги составляют более 70% всех налоговых поступлений, а более 50% из них составляют федеральные подоходные налоги. Также отличаются налоговые системы по видам налогов, их ставкам, способам взимания, фискальным полномочиям органов власти разного уровня и ряду других признаков.

### Список литературы

1. *Басов О.* Налоговая система США // *Русский Журнал* М., 2006 С. 1-2.
2. *Бобоев М.Р.* Налоговые системы зарубежных стран // М.: Гелиос, 2003 С. 7.
3. *Налоговые системы зарубежных стран: учебно-методическое пособие/ Л.В. Попова, И.А. Дрожжина, Б.Г. Маслов.* М.: Дело и Сервис, 2008. 368 с.
4. *Налоговые системы зарубежных стран: учебно-практическое пособие/ Е.Б. Шувалова, В.В. Климовицкий, А.М. Пузин.* М.: Изд. Центр ЕАОИ, 2010. 134 с.
5. *Налоговые системы зарубежных стран: Учебник.* Под ред. проф. В.Г. Князева, проф. Д.Г. Черника. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. 191 с.
6. *Налоговые системы зарубежных стран. Учебное пособие.* Под ред. доцент, к.э.н. Ляпиной Т.М.: ТюмГУ, 2005. 309 с.
7. *Основы экономической теории. Курс лекций.* Под редакцией Баскина А.С., Боткина О.И., Ишмановой М.С. Ижевск: Издательский дом «Удмуртский университет», 2000.

8. Толстопятенко, Г.П., Федотова, И.Г. Налоговое право США. Терминология. М.: Анкил, 1996. С. 9–12.

9. Тютюрюков Н.Н. Налоговые системы зарубежных стран. Учебник. М.: Дашков и К, 2009. 176 с.

10. Шувалова Е.Б., Климовицкий В.В., Пузин А.М. Налоговые системы зарубежных стран. Учебно-практическое пособие. М., 2010. 137 с.

8. Tolstopyatenko G.P. Fedotov I.G. Tax law of the United States. Terminology. М.: Ankil, 1996. P. 9-12.

9. Tyutyuryukov N.N. The tax systems of foreign countries. Tutorial. М.: Dashkov I K, 2009 176 p.

10. Shuvalova E.B., Klimovitsky V.V., Puzin, A. M. Tax system of foreign countries. Uchebno-practical allowance. М., 2010. 137 S.

### Bibliography

1. Bass O the U.S. Tax system//Russian Journal of M., 2006 Pp. 1-2.

2. Boboev M.R. Tax systems of foreign countries// Moscow: Gelios, 2003, P.7.

3. Tax systems of foreign countries: textbook/ L.V. Popova, I.A. Drozhzhina, B.G. Maslov. М.: Business and Service, 2008. 368 p.

4. Tax systems of foreign countries: textbook/ E.B. Shuvalova, V. V. klimovitskiy, A.M. Puzin. М.: Publishing House. Centre EOI, 2010. 134 p.

5. Tax systems of foreign countries: Textbook. Under the editorship of Professor V.G. Knyazev, Professor D.G. Chernik. 2-e Izd., Rev. and DOP. М: the Law and the law, UNITY, 1997. 191 p

6. The tax systems of foreign countries. Textbook. Under the editorship of associate Professor, candidate of ahd. Lyapina T.M.: TSU, 2005. 309 p.

7. The basics of economic theory. A course of lectures. Edited by A. Baskin, S., Botkin O.I., the M.S. Ismanova Izhevsk: Publishing house «Udmurtia University», 2000.

<sup>1</sup> Налоговые системы зарубежных стран: учебно-практическое пособие / Е.Б. Шувалова, В.В. Климовицкий, А.М. Пузин. М.: Изд. Центр ЕАОИ, 2010. 133 с.

<sup>2</sup> <http://www.economicportal.ru/facts/nalogovaya-sistema-ssha.html>

<sup>3</sup> Налоговые системы зарубежных стран: учебно-практическое пособие/ Е.Б. Шувалова, В.В. Климовицкий, А.М. Пузин. М.: Изд. Центр ЕАОИ, 2010. 134 с.

<sup>4</sup> Налоговые системы зарубежных стран: учебно-практическое пособие/ Е.Б. Шувалова, В.В. Климовицкий, А.М. Пузин. М.: Изд. Центр ЕАОИ, 2010. 133-134 с.

<sup>5</sup> <https://economylit.online/nalogi-nalogooblojenie-uchebnik/obschaya-harakteristika-nalogovoy-sistemyi.html>

<sup>6</sup> [http://www.adhdportal.com/book\\_943\\_chapter\\_177\\_Literatura.html](http://www.adhdportal.com/book_943_chapter_177_Literatura.html)

<sup>7</sup> [http://nalog-nalog.ru/nalogovaya\\_sistema\\_rf/nalogovaya\\_sistema\\_ssha\\_i\\_drugih\\_zarubezhnyh\\_stran/](http://nalog-nalog.ru/nalogovaya_sistema_rf/nalogovaya_sistema_ssha_i_drugih_zarubezhnyh_stran/)

<sup>8</sup> <https://economylit.online/nalogi-nalogooblojenie-uchebnik/obschaya-harakteristika-nalogovoy-sistemyi.html>

<sup>9</sup> <http://worldtaxes.ru/nalogi-v-ssha/>

<sup>10</sup> <http://www.economicportal.ru/facts/nalogovaya-sistema-ssha.html>

## Реформирование института административной ответственности

**Н.И. ПОБЕЖИМОВА,**

Профессор кафедры административного и информационного права Института права и Национальной безопасности РАНХ и ГС, кандидат юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Реформирование института административной ответственности. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 45—53.

---

**Annotation.**

**Аннотация.** В статье проанализированы основные проблемы, касающиеся дальнейшего реформирования в России института административной ответственности, вопросы соотношения уголовной и административной ответственности и проблемы, возникающие при разработке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Key words:**

**Ключевые слова:** концепция, кодификация, проекты нового КоАП РФ, реформа административной ответственности

---

В юридическом мире продолжают нескончаемые дискуссии по поводу законодательства об административной ответственности. Если одни из ведущих ученых — представителей науки административного права, те кто разрабатывал предыдущие кодексы об административных правонарушениях (КоАП РСФСР, КоАП РФ) считают необходимым принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (с некоторыми дополнениями), то другие — не менее ученые мужи либо задаются вопросом о необходимости такого законодательного документа, либо вообще отрицают необходимость его принятия.

Давайте все же сначала прислушаемся к мнению первой группы ученых, которые не только принимали самое активное участие в разработке кодексов об административных правонарушениях, но и в последующем издавали к ним Комментарии, отстаивая основные, заложенные в нем положения. Так, Н.Г. Салищева неоднократно обращала внимание на необходимость разработки и принятия

Кодекса РФ об административных правонарушениях<sup>1</sup>, отмечая при этом негативные тенденции постоянного внесения изменений и дополнений в существующий КоАП РФ, которые были обусловлены ведомственными и региональными интересами. Как считает Надежда Георгиевна Салищева, результатом этого явилось разрушение изначально заложенный в данный Кодекс концепции, нивелирование принципов административной ответственности.<sup>2</sup>

М.С. Студеникина, рассматривая основные направления реформирования действующего законодательства об административных правонарушениях, обратила внимание на задачи законодательства об административных правонарушениях, которые направлены на охрану прав и свобод человека и гражданина, окружающей среды, собственности, общественного порядка и общественной безопасности от административных правонарушений, а также предупреждение правонарушений и воспитание граждан в духе точного и неуклонного исполнения установленных в государстве правил поведения.<sup>3</sup>

Подчеркивал необходимость реформы законодательства об административной ответственности Анатолий Павлович Шергин, считая, что эта реформа осознана сегодня и учеными, и правоохранителями, и законодателями. Он также отмечал, что новый кодекс должен базироваться на новых социально-экономических реалиях. По мнению А.П. Шергина «каждый вид юридической ответственности обладает только присущими ему признаками, занимает свою нишу в юрисдикционном механизме защиты общественных отношений».<sup>4</sup>

При рассмотрении сущности административной ответственности в юридической литературе прежде всего даются определения ответственности и юридической ответственности.

Ответственность — многоплановое и сложное социальное явление. Как писал еще в конце прошлого века Борис Михайлович Лазарев, «ответственность включает в себя, во-первых, осознание своего долга, сформулированного в социальных нормах, и сообразное с этим поведение, во-вторых, оценку поведения и его социально значимых последствий и в-третьих, наложение взысканий от имени государства, общественной организации, коллектива за поведение, отклоняющееся от нормы, и компенсацию ущерба, причиненного неправильным поведением.»<sup>5</sup>

В юридической литературе рассматриваются различные концепции юридической ответственности. Юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания, поскольку оно есть и в выговоре за нарушение трудовой дисциплины, и в административном штрафе, и в лишении свободы, и в гражданско-правовой неустойке.

Так, Н.С. Малейн считает, что «сущность ответственности, ее неотъемлемый признак состоит в наказании, каре правонарушителя» и, подчеркивая это определение, заключает: «наказание — это и есть юридическая ответственность».<sup>6</sup> О.Э. Лейст рассматривает юридическую ответственность в неразрывной связи с санкцией правовой нормы и определяет ее как реализацию санкции.<sup>7</sup> По мнению Олега Эрнестовича Лейста понятие ответственности по своему объему шире понятия «применение

санкций», так как включает такие проблемы, как квалификация правонарушения, гарантия достижения объективной истины по делу, применение мер пресечения, права лица, обвиняемого в совершении правонарушения, основания освобождения от ответственности, «состояние наказанности».<sup>8</sup> В тоже время Сергей Никитович Братусь выступал против понимания юридической ответственности как кары, наказания.<sup>9</sup> Из приведенных определений юридической ответственности, высказанных учеными, представляющими различные отрасли права, не является идентичным.

В тоже время в теории права юридическая ответственность понимается и как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания; как мера государственного принуждения, как реакция общества на правонарушение, как обязанность претерпевать лишения, как обязанность принудительного исполнения.<sup>10</sup>

Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности, выступая в качестве самостоятельного института административного права и занимает определенную нишу в правовой системе. По сути, как считают некоторые ученые, «административная ответственность — это реакция государства на вред, причиненный административным правонарушением, государственная оценка нарушения административно-правовой нормы».<sup>11</sup> Рассматривается административная ответственность и как мера государственного принуждения, которая применяется государственными органами, должностными лицами к лицу, совершившему административное правонарушение.<sup>12</sup>

По мнению Ю.М. Козлов административная ответственность является собой такой вид ответственности, который отличается крайним своеобразием, ставящим вне конкуренции с ним иные виды юридического принуждения и юридической ответственности. Среди видов юридической ответственности Юрий Маркович Козлов, как и многие представители юридической науки, выделяет уголовную, гражданскую, административную и дисциплинарную ответственность. В главе «Административная ответственность» учебника по

административному праву Ю.М. Козлов дает подробную характеристику института административной ответственности, рассматривая как ее признаки, так и основные черты административной ответственности.<sup>13</sup> Большой потенциал по вопросам административной ответственности содержится также в работах Демьяна Николаевича Бахраха.

Наряду с теми признаками административной ответственности, которые являются общими для всех вышеперечисленных видов юридической ответственности, подчеркиваются и специфические особенности, присущие именно административной ответственности, к которым относятся :

- основанием привлечения к административной ответственности является административное правонарушение;
- особый порядок установления административной ответственности;
- субъектами административной ответственности являются как физические, так и юридические лица;
- возможность применения административной ответственности как в судебном, так и во внесудебном порядке;
- специальные меры административной ответственности;
- применение административной ответственности не влечет судимости для лица, совершившего административное правонарушение;
- особый порядок реализации административной ответственности;
- публичный характер административной ответственности;
- ее универсальность.

Обращается внимание на роль и место административной ответственности в материальных и процессуальных правоотношениях и дается следующее определение административной ответственности: «под административной ответственностью как видом юридической ответственности следует понимать способность лица в связи с совершением административного правонарушения претерпеть неблагоприятные последствия личного или имущественного характера, предусмотренные административно-правовой нормой и выраженные в виде административного наказания».<sup>14</sup>

Среди последних работ, посвященных исследованию административной ответственности следует назвать работу Бориса Вульфовича Россинского «Административное право и административная ответственность», в которой дается определение административной ответственности, которая также рассматривается автором как вид юридической ответственности, выражающаяся «в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему правонарушение».<sup>15</sup>

Андрей Борисович Агапов, который давно и плодотворно в монографиях, учебниках, многочисленных статьях занимается разработкой проблем административной ответственности, давая определение административной ответственности, характеризует ее как «один из видов публично-правовой ответственности, установленный при совершении проступков (административных правонарушений), влекущих реальное или потенциальное причинение вреда или ущерба охраняемым имущественным и нематериальным интересам».<sup>16</sup>

Все приведенные определения административной ответственности в той или иной мере подчеркивают отдельные наиболее характерные признаки административной ответственности, с которыми нельзя не согласиться. Причем, в некоторых из этих определений содержится акцент на административное правонарушение, являющееся основанием применения административной ответственности, в других — на меры наказания или на субъекты административной ответственности. Однако, единого определения административной ответственности наукой административного права так и не выработано; отсутствует оно и в действующем законодательстве.

Определение понятия административной ответственности взаимосвязано с определением административного правонарушения, являющегося основанием применения административной ответственности И здесь важно вспомнить то определение административного правонарушения, сформулированное Иваном Александровичем Галаганом., который «под административным правонарушением понимал общественно вредные действия или без-

действия, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченные санкциями в виде конкретных взысканий, и регулируемые ими общественные отношения в сфере государственного управления, которые отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности, а потому и влекут за собой административную ответственность».<sup>17</sup>

Определение понятия «административная ответственность», его закрепление в КоАП РФ позволит с одной стороны, поднять значение института административной ответственности, определить его значение в современных условиях развития государства и общества и его роль в правовой системе России, а с другой стороны — поднять авторитет самого административного права как одной из ведущей базовой, ключевой отрасли правовой системы страны и ответить на ту критику, которая раздается как по поводу содержания административного права, так и института административной ответственности.

О необходимости совершенствования законодательства об административных правонарушениях и принятия нового Кодекса речь шла на многих конференциях, проводимых на разных площадках, где подводились итоги проведенных за 16 лет изменений действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, на которых ставился вопрос о разработке новой правовой модели развития законодательства об административной ответственности в виде соответствующей концепции. В тоже время некоторым диссонансом звучит позиция Ю.П. Соловья, предложившего принять Полицейский кодекс РФ и отменить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Как известно, у всех ведущих отраслей права есть соответствующие им виды юридической ответственности: конституционная, гражданская, уголовная, дисциплинарная и административная, получившие закрепление, прежде всего, в Основном законе страны — Конституции Российской Федерации.

Принятый в 2011 году Федеральный закон «О полиции» (одним из разработчиков этого закона является уважаемый доктор юридических наук, профессор Юрий Петрович Соловей),

в котором уже были определены назначение, основные направления и принципы деятельности полиции, ее права и обязанности, применение полицией мер государственного принуждения. Однако в вышеназванном законе так и не дается определения полиции, ее правового статуса, места и роли в правовой системе страны. Видимо, не случайно не содержится в нем и упоминания о какой-либо из видов уже сформулированных наукой и закрепленных законодателем юридической ответственности, которые применимы в сфере деятельности полиции. Или же в современных условиях при построении правового государства следует вернуться к научным исследованиям полицейстов XIX и начала XX веков и продолжить спор о полицейском праве и об особом новом виде ответственности, которое будет предложено в Полицейском кодексе? Следуя логике Ю.П. Соловья почему бы тогда не принять Экономический кодекс, Кодекс о здоровье или Пенсионный кодекс?

В других публикациях ставится под сомнение необходимость разработки и принятия нового Кодекса РФ об административных правонарушениях и высказывается предложение о принятии лишь полной редакции действующего КОАП РФ для чего создать 3 группы по разработке Общей, Особенной части действующего КоАП РФ и по Производству по делам об административных правонарушениях<sup>18</sup>. Приходится констатировать, что для автора данной статьи, видимо, недостаточны все вышеприведенные аргументы в отношении необходимости принятия нового КоАП РФ, высказанные разработчиками предыдущих Кодексов, а также анализа разбухшего до неузнаваемости действующего КоАП РФ, включившего в себя более трех тысяч изменений и дополнений, сложного для его использования в практической работе и не соответствующего современным реалиям.

Тогда сошлемся на высказывания его же коллеги по кафедре административного права и процесса Московского Государственного Юридического Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) С.А. Старостина, который оценивая действующее законодательство об административной ответственности писал, что «на сегодня оно во многом утратило системность, согласованность, соответствие от-

раслевым принципам. А потому необходимо срочно разработать правовую модель развития этого законодательства и предпринять конкретные и реальные меры для его совершенствования».<sup>19</sup>

Естественно, что каждому представителю науки административного права небезразлична судьба одного из его институтов (в данном случае речь идет об институте административной ответственности) и каждый имеет свою точку зрения по данной проблеме, но давайте же найдем общие точки взаимодействия и выработаем единую позицию хотя бы в рамках одной из ведущих кафедр России, занимающихся вопросами административного права и процесса, которая представлена самым большим составом ученых-административистов.

Еще в 2014 году перед юридическим сообществом Государственной Думой Российской Федерации была поставлена задача: обеспечить роль административно-правовой науки в разработке нового Кодекса. Однако процесс его разработки явно затянулся и объяснению конечно этому можно найти: во-первых, такого рода документы, как правило, разрабатываются годами; во-вторых, в адрес уже предложенных 2-х вариантов проекта Кодекса был высказан целый ряд предложений и замечаний, которые требовали их осмысления и доработки проектов. Критика раздавалась как со стороны некоторых представителей уголовного права<sup>20</sup>, так и со стороны ученого мира административистов<sup>21</sup>.

Если в какой-то степени можно понять постановку вопроса о введении триады: «уголовное преступление, уголовный проступок, административное правонарушение» представителями науки уголовного права, которые заботятся о расширении уголовного права или о давно обсуждаемой проблеме о существовании уголовного права в широком смысле, которые, скорее всего, не задумываются о том, что такой подход ведет к нарушению действующей концепции уголовной ответственности и к самому понятию преступления. То как вообще возможно понять и объяснить позицию профессора С.А. Старостина-представителя науки административного права, который упорно вот уже на трех международных науч-

но-практических конференциях на протяжении последних двух лет отстаивает и настаивает на введении в действующее законодательство понятия «уголовного проступка». Разве можно не увидеть негативных последствий предложенной Верховным Судом РФ «новеллы»<sup>22</sup>, которая неминуемо приведет не только к разрушению границ между уголовной и административной ответственностью, но и к вытеснению административной ответственности и отказа от самостоятельного ее вида в публичных правоотношениях.

Опасность и ошибочность постановки вопроса о введении уголовного проступка в действующее законодательство России поняло и забило тревогу по данному вопросу предпринимательское сообщество. В обращении, направленном в Верховный Суд РФ и в Государственную Думу была обозначена его позиция: «понятие уголовного проступка является по своей сути административным правонарушением, а его введение в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство юридически как преступлений вместо привычного процесса декриминализации преступных деяний повлечет не либерализацию уголовной ответственности, а криминализацию по сути административной ответственности, что неизбежно приведет к повышению репрессивности».<sup>23</sup>

В новой концепции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должны найти решение целый ряд нерешенных и спорных проблем концептуального характера:

- предложения о перспективах развития института административной ответственности;
- определение понятия «административная ответственность», его сущности и содержания;
- о соотношении административной и уголовной ответственности и их разграничении;
- определение отношения представителей административного и уголовного права к введению в УК РФ и УПК РФ понятия «уголовный проступок»;
- закрепление в законодательстве понятия «административное правонарушение» с

учетом предложений, высказанных и аргументированных в административно-правовой науке;

- пересмотр видов административных наказаний, предусмотренных в ныне действующем КоАП РФ;
- анализ необходимости в современных условиях в таких мерах административного наказания, как административный арест, исправительные работы, административное приостановление деятельности;
- определение понятия «юридическое лицо» и его ответственности в административном законодательстве;
- уточнение правового статуса и ответственности индивидуального предпринимателя;
- ревизия установленных в действующем законодательстве тотальных запретов;
- пересмотр зашкаливающих штрафных санкций в отношении бизнес сообщества и др.

Как отмечалось в юридической литературе, в основательной переработке нуждалась не только Общая часть КоАП РФ, но и его Особенная часть,<sup>24</sup> так как тенденция корректив Особенной части КоАП РФ привела к «криминализации» мер административной ответственности. Анализ Особенной части КоАП РФ позволяет сделать вывод о карательном характере большинства мер, которые в большей степени были предложены по инициативе правоохранительных органов. Ставился также вопрос и о пересмотре раздела, посвященного производству по делам об административных правонарушениях. Таким образом, возникла потребность в определении эффективного правового регулирования административной ответственности применительно ко всем разделам действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В юридической литературе в отношении всего действующего законодательства и в том числе законодательства об административной ответственности высказывалось целый ряд критических замечаний, не реагировать на которые было невозможно. К числу некоторых из предложенных замечаний можно отнести следующие:

- отсутствие единой идеологической основы действующего законодательства об административной ответственности;
- отсутствие стабильности целого ряда норм действующего КоАП РФ;
- -не решенный вопрос о приведении к единству федерального законодательства об административной ответственности;
- отсутствие четкого разграничения вопросов административной ответственности между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ;
- неоправданное ужесточение санкций за совершение ряда административных правонарушений, которые не сопровождаются анализом уже действующих норм, доказательством их неэффективности;
- несоблюдение соразмерности в административных наказаниях с точки зрения их противоправности, общественной опасности и вредности административного правонарушения;
- наличие пробелов в определении подведомственности дел при установлении порядка производства по делам об административных правонарушениях и др.

Много замечаний и слишком жесткой критики прозвучало не только по существу и по содержанию разработанных и представленных в Государственную Думу проектов Кодексов, но даже и по их наименованию: в одном из которых предлагалось название — Административный Кодекс Российской Федерации, а в другом — Кодекс РФ об административной ответственности. Представляется достаточно аргументированным название Кодекса РФ об административных правонарушениях в силу сложившихся традиций (Основы законодательства об административных правонарушениях, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Кодекс РФ об административных правонарушениях). Уже не раз при обсуждении названия «Административный кодекс» обращалось внимание на несоответствие его названия содержанию Кодекса. Как отметил Ю.В. Степаненко,<sup>25</sup> содержание проекта ограничивается исключительно административно-деликтными (охранительными) нормами и не может охватывать

все общественные отношения, регулируемые столь колоссальной по объему отраслью административного права.

Неоднократно в своих публикациях А.П. Шергин высказывал предложение о необходимости принятия двух Кодексов: материального и процессуального об административной ответственности. Однако есть целый ряд аргументов против раздельной кодификации материальных и процессуальных норм, среди которых называют предметное единство комплекса материальных и процессуальных норм; как уже отмечалось, необходимость учета сложившейся практики принятия предыдущих законодательных актов с подобным названием; отсутствие единства в административно-правовой науке по поводу понятия административного процесса и его содержания.

Больше всего замечаний было высказано по поводу слишком большого объема одного из предложенных вариантов проекта Кодекса РФ об административных правонарушениях. Однако если заняться сравнительным анализом, то, например, почему-то не возникает вопроса об огромном объеме законодательного материала по гражданскому праву — одной из ведущих отраслей частного права, а разве не столь же объемно административное право, являясь одной из ведущих отраслей публичного права?

До сих пор среди наиболее сложных и спорных остается проблема соотношения и разграничения административной и уголовной ответственности, так как есть много смежных составов, которые не позволяют четко разграничить уголовную и административную ответственность. Есть несколько мнений по данному вопросу: одни считают, как впрочем и законодатель, что преступление является общественно опасным деянием, а вот административное правонарушение — это действие (бездействие), которое по мнению ученых, наносит вред существующим обществу и государству и не содержит элемента общественной опасности. В тоже время, об общественной опасности административного правонарушения высказывается большинство представителей науки административного права, подчеркивая лишь меньшую степень общественной опасности административного право-

нарушения по сравнению с преступлением, но в законодательстве не высказано отношения к этой постановке вопроса.

Поэтому при окончательной доработки нового документа об административных правонарушениях следует (как предлагали и использовали такого рода практику ученые — предыдущие разработчики законодательства об административной ответственности) сесть за общий стол представителям науки уголовного и административного права для выработки совместного решения по столь спорной и жизненно важной проблеме, определить понятие административной ответственности как самостоятельного института административного права. Следует учесть мнение Конституционного Суда РФ, высказанное им в его Постановлении, в котором подчеркивалось, что уголовная и административная ответственность будучи разновидностями юридической ответственности за совершение деяний, представляющих общественную опасность, имеют схожие задачи, базируются на рядоположенных принципах, преследуют общую цель защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка и, по сути, во многом дополняют друг друга.<sup>26</sup>

К одним из наиболее дискуссионных вопросов является так и не решенная в действующем КоАП РФ проблема административной ответственности юридических лиц. Как утверждают некоторые ученые при ее применении речь идет фактически об объективном вменении, а не об административной ответственности конкретного юридического лица. В связи с рассмотрением данного вопроса Б.В. Россинский предложил вину юридического лица определять через вину его должностного лица или нескольких должностных лиц, но при этом не назначая наказания должностным лицам вместо юридических лиц.

Другое предложение Б.В. Россинского касается изменения концепции производства по делам об административных правонарушениях. Как считает автор, административную ответственность следует понимать как административную, которая должна назначаться преимущественно во внесудебном порядке должностными лицами органов исполнительной

власти, а роль суда должна быть сведена к минимуму. Против данной концепции были высказаны контраргументы: суд, являясь публичным органом, призван более объективно рассматривать все дела, в том числе и дела об административных правонарушениях и при необходимости привлекать соответствующих специалистов и экспертов; что же касается органов исполнительной власти и их должностных лиц, то отмечается слишком большая широта пределов их деятельности и именно у них чаще, чем в деятельности судебных органов отмечаются элементы административного усмотрения, коррупции, создания административных барьеров.

Таким образом, одни ученые вносят конкретные предложения, направленные на дальнейшее совершенствование административной ответственности, создание наиболее современной концепции, направленной не столько на ужесточение административной ответственности, сколько на ее предупреждение и предотвращение административных правонарушений, на создание условий, направленных на защиту гражданина и человека, всего общества и государства от правонарушений. Именно такая цель была обозначена при подготовке коллективом авторов работы «Реформа административной ответственности в России», при написании которой был учтен целый ряд замечаний по вопросам административной ответственности, а также изучен и обобщен зарубежный опыт административной ответственности.

Безусловно не все предложения получили отражение и поддержку юридического сообщества по выше обозначенным спорным, иногда недостаточно разработанным проблемам административной ответственности. Иногда критика по поводу новых проектов Кодексов была не только жесткой, сколько не подтвержденной какими бы то ни было аргументами (как, например, проект — это продукт недоработанной компиляции, что он не устраняет изъяны, а лишь их усугубляет, что в нем содержатся неуклюжие попытки по поводу определения юридического лица и тому подобные). Хотелось бы услышать и получить от всех ученых и практических работников конкретные предложения, которые позволили бы

создать полноценный доработанный законодательный документ об административной ответственности, поскольку усилия всех должны быть направлены на решение одной общей задачи и преследовать цель — сделать более совершенным наше законодательство об административной ответственности.

<sup>1</sup> *Побежимова Н.И., Овчарова Е.В.* Научный вклад профессора Надежды Георгиевны Салищевой в создание концепции проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях // Сборник научных статей. Тема: Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса». М.: РГУП. 2018. С. 11-23.

<sup>2</sup> *Салищева Н.Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М., 2004. С. 221-232.

<sup>3</sup> *Студеникина М.С.* Основные направления реформирования действующего законодательства об административных правонарушениях // X Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «15 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: итоги и перспективы». М., 2018. Проспект. С. 277.

<sup>4</sup> Основные институты административно-деликтного права. // под ред. А.П. Шергина. М., 1999. С. 26. Шергин А.П. О необходимости раздельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М., 2014. № 2. С. 64.

<sup>5</sup> См.: *Лазарев Б.М.* Советское административное право. Учебник для высших учебных заведений. // Юридическая литература. М., 1990. С. 181. Ответственность в управлении. М. 1985. С. 8.

<sup>6</sup> *Малеин Н.С.* Юридическая ответственность и справедливость. М., 1992. С. 19, 36.

<sup>7</sup> *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 97.

<sup>8</sup> Там же. С. 102-103.

<sup>9</sup> *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 1976. С. 4.

<sup>10</sup> *Хачатуров Р.Л., Литинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности. Санкт-Петербург // Изд. Р. Асланова. «Юридический центр Пресс». 2007. С. 173-197.

<sup>11</sup> Административная ответственность. 3-е издание. М. Юнити. Закон и право // под ред. И.Ш. Киялханова, А.И. Стахова. 2007. С. 5.

<sup>12</sup> *Стахов А.И., Кононов П.И., Гвоздева Е.В.* Административное право России. Учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М. Юрайт 2016. С. 156.

<sup>13</sup> *Козлов Ю.М.* Административное право. // под ред. Л.Л. Попова. М. Юрист. 2005. С. 343-346.

<sup>14</sup> См.: *Кузьмичева Г.А.* Административное право // под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд. Переработанное и дополненное. Норма Инфра-М. 2016. С. 236-240.

<sup>15</sup> *Россинский Б.В.* Административное право и административная ответственность. Курс лекций. М. // Норма. Инфра-М. 2017. С. 230.

<sup>16</sup> *Агапов А.Б.* Административная ответственность. Учебник для бакалавриата и магистратуры. М. // Юрайт. 2018. С. 31.

<sup>17</sup> *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР. // Государственные и материально-правовые исследования. Воронеж. 1970. С. 148.

<sup>18</sup> *Степаненко Ю.В.* Новый КоАП РФ: быть или не быть? // X Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти Юрия Марковича Козлова на тему «154 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях : итоги и перспективы». М. 2018. С.284-290.

<sup>19</sup> *Старостин С.А.* О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М. 2014. № 2. С. 19.

<sup>20</sup> См.: *Есаков Г.А.* От административных правонарушений к уголовным проступкам или О существовании уголовного права в» широком смысле». М. // Научный журнал — Библиотека криминалиста. № 1. 2013.

<sup>21</sup> *Севрюгин В.Е., Козлова Л.С.* Роль административно-правовой науки в разработке нового КоАП РФ об административных правонарушениях. М. МГЮА. 2016.

<sup>22</sup> Реформа административной ответственности // под ред. А.В. Кирина, В.Н. Плигина. М. Изд. Дом НИУ Высшая школа экономики. 2018.

<sup>23</sup> Резолюция по результатам обсуждения на заседании Экспертного совета при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. 2018.

<sup>24</sup> *Киринов А.В., Побежимова Н.И.* Проблемы и пути развития современного административно-деликтного права // Административно-деликтное право: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения. Сборник статей. М.: ВНИИ МВД РОССИИ. 2015.

<sup>25</sup> См.: *Степаненко Ю.В.* Там же. С. 284-285.

<sup>26</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09 февраля 2017 г. № 2-П.

## Основные элементы административно- правового статуса государственных служащих

**Ю.И. ПОПУГАЕВ,**

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

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Основные элементы административно-правового статуса государственных служащих. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 54—56.

Этимологическое значение слова «статус» определяется от латинского «status», то есть положение, состояние. Соответственно статус субъекта в социальном понимании характеризует его положение в обществе. Правовой статус (legalstatus) как урегулированное правовыми нормами положение субъекта в обществе отражает совокупность юридически закрепленных (легальных) компонентов, отражающих взаимоотношения субъекта с другими субъектами, и проявляющихся в виде прав, различных правовых возможностей, обязанностей, ответственности.

В соответствии с российским законодательством о государственной службе<sup>1</sup> государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий обязанности по должности государственной службы за денежное вознаграждение. Государственная должность при этом определяется как должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Таким образом, претендовать на замещение должностей государственного служащего могут только граждане Российской Федерации. В этой связи ключевыми состав-

ляющими юридической характеристики правового статуса государственного служащего в нашей стране являются конституционно-правовая характеристика статуса российского гражданина в целом, характеристика статуса работника в соответствии с трудовым законодательством и характеристика основанного на законодательстве о государственной службе государственно-служебного статуса гражданина.

Правовой статус государственного служащего представляет собой совокупность закрепленных нормами права обязанностей, ограничений и прав, которыми он обладает в связи с осуществлением служебной деятельности. При этом правовой статус госслужащего отражает особенности отношений, во-первых, между госслужащим и государственным органом (внутриорганизационные отношения) и, во-вторых, между госслужащим и другими субъектами в связи с осуществлением им своих должностных полномочий (внешние государственно-служебные отношения)<sup>2</sup>.

Административно-правовой статус государственного гражданского служащего в самом общем виде определяется как урегулированная нормами административного права совокупность предоставленных ему прав и возложенных на него обязанностей, поощрений, запретов, ограничений и мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, а также за нарушение запретов и ограничений, связанных с гражданской службой<sup>3</sup>.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (пункт 4 ст. 10) содержит норму следующего содержания: «Правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров, устанавливается специальным федеральным законом о виде государственной службы».

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает следующие составляющие правового статуса гражданского служащего: права, основные обязанности, ограничения и запреты, требования к служебному поведению, порядок урегулирования конфликта интересов, обязанность предоставлять сведения о доходах (расходах), имуществе и обязательствах имущественного характера.

Заслуживает внимания определение государственного служащего, основанное на характеристике его правового положения и основных признаков, присущих рассматриваемой категории субъектов административного права, сформулированное Ю.Н. Стариковым. Оно состоит в том, что госслужащим является гражданин РФ, занимающий в установленном законодательством порядке включенную в штат должность в структуре исполнительной, законодательной и судебной власти, имеющий классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, заключивший с государственным органом служебный контракт (принявший присягу на верность России), осуществляющий от имени государства предоставленные ему функции и полномочия, получающий соответствующее денежное содержание и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус. Правовой статус госслужащего характеризует главные черты самой сущности (содержание) государственно-служебных правоотношений<sup>4</sup>.

В рамках государственной службы иных видов применительно к службе в органах

внутренних дел (полиции) Федеральными законами от 11 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — закон «О службе в ОВД») предусмотрены следующие основные структурные элементы понятия «правовой статус (правовое положение) сотрудников органов внутренних дел (полиции)»: права сотрудников и их основные обязанности; требования к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; ограничения и запреты, связанные со службой; ответственность сотрудников ОВД; гарантии их правовой и социальной защиты; наличие форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия сотрудников ОВД (статьи 11, 12, 13, 14, 15 и 16 закона «О службе в ОВД»<sup>5</sup>. Сотрудником органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации является гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению федеральной государственной службы в ОВД в должности рядового или начальствующего состава, которому в установленном законом порядке присвоено соответствующее специальное звание. При этом его правовой статус можно определить как совокупность нормативно закрепленных прав, обязанностей, требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, ограничений и запретов, мер ответственности, гарантий правовой и социальной защиты и необходимых атрибутов в виде форменной одежды, знаков различия (специальных званий) и ведомственных знаков отличия.

Итак, анализ сложившихся в теории взглядов на структуру статуса субъекта права, обобщение точек зрения специалистов, разрабатывающих проблемы служебного права, отдельных положений нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной гражданской службы, военной службы, а также государственной службы иных видов позволяет сделать вывод о том, что к основным элементам административно-правового статуса государственных служащих относятся:

- права и обязанности государственных служащих;
- ограничения и запреты, связанные с государственной службой;
- требования к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- юридическая ответственность государственных служащих;
- социально-правовая защита государственных служащих, в том числе гарантии, предоставляемые госслужащим в связи с их деятельностью.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

---

<sup>2</sup> См.: Новоселова Н.В. Обязанности и права государственного служащего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2001. С. 7.

<sup>3</sup> Марьян А.В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации. М., 2006. С. 79.

<sup>4</sup> Подробнее см.: Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. С. 396-402.

<sup>5</sup> Описание форменной одежды и знаков различия по специальным званиям сотрудников органов внутренних дел утверждены Постановлением Правительства РФ от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 24.10.2011, № 43, ст. 6072), а правила ношения форменной одежды и ведомственных знаков отличия — Приказом МВД России от 26 июля 2013 г. № 575 «Об утверждении Правил ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия (Российская газета, № 226, 09.10.2013).

## Административно-правовые меры в механизме противодействия правонарушениям в сфере иммиграционных отношений

**С.А. СТАРОСТИН,**

доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административного права и процесса

E-mail: office@unity-dana.ru

**А.С. ОГИЕНКО,**

соискатель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Административно-правовые меры в механизме противодействия правонарушениям в сфере иммиграционных отношений. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 57—61.

Обеспечение законности в сфере иммиграционных отношений является актуальной и значимой проблемой для государств, ежегодно принимающих большое количество мигрантов. От эффективности решения указанной задачи во многом зависит успешность проводимой в указанных государствах миграционной политики в целом, поскольку неблагоприятные последствия противоправности в иммиграционной сфере способны перечеркнуть все возможные плюсы от притока мигрантов.

Указанная государственная задача ввиду своей сложности и многоплановости требует комплексного подхода к ее решению. Меры, осуществляемые в отдельных направлениях, такие например, как усиление миграционного контроля и ужесточение требований к въезжающим в страну трудовым мигрантам, без их увязки с другими мерами, имеющими экономический, социально-культурный, религиозный характер, не будут иметь столь ощутимого эффекта.

В связи с обозначенной нами комплексностью применительно к противодействию правонарушениям в сфере иммиграционных отношений рационально использовать термин «механизм», который уже достаточно давно и широко применяется в правовых исследованиях.

Взгляд на решение обозначенной задачи, с точки зрения механизма, позволит, на наш взгляд, разобраться в «деталях», которыми являются отдельные составляющие указанного механизма. Это даст возможность также понять, как указанные «детали» взаимодействуют между собой и оценить вклад каждой из них в общий результат.

В механизме противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере целесообразно выделять несколько компонентов: политический, социально-культурный, экономический и правовой. Политический компонент заключается в политических решениях, в том числе стратегических, принимаемых государственной властью в целях противодействия преступности мигрантов.

Современное состояние политического компонента рассматриваемого механизма заключается в принятии и реализации в Российской Федерации целого ряда стратегических документов, направленных на совершенствование миграционной политики. Среди них — Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В Концепции среди трех основных целей государственной миграционной политики Российской Федерации закреплено обеспечение национальной безопасности Российской

Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации. Среди задач указанной политики — противодействие незаконной миграции. В рамках решения данной задачи в Концепции выделено несколько направлений миграционной политики, в том числе, такие, как совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции, совершенствование системы иммиграционного контроля, совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и другие.

Несмотря на достаточно прогрессивные по своему содержанию положения указанной Концепции они остаются нереализованными.

Так, в соответствии с Планом мероприятий по реализации в 2016—2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 22.10.2015 № 2122-р, в период до 2020 года предусмотрены разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий. Однако до сих пор указанные программы не приняты. В целом план включает в основном мероприятия по нормативно-правовому, организационному, информационно-аналитическому и научному обеспечению реализации Концепции. Примечательно, что Планом не было предусмотрено, например, такое, на наш взгляд, существенное нововведение, как передача ФМС в ведение МВД России в 2016 году.

Среди причин, тормозящих реформы, исследователями отмечается то, что «мероприятия по реализации Концепции с самого начала стали носить точечный и технический характер. Они не сопровождались системными изменениями в институтах, регулирующих миграционные процессы, как это было заложено в Концепции, а следовательно, их эффективность была весьма ограничена»<sup>1</sup>.

Таким образом, отсутствие системности и комплексного подхода в реализации миграционной политики является тем существенным недостатком, который, по нашему мнению, заметно замедляет процесс ее развития. Это свидетельствует об актуальности формирования

механизма реализации миграционной политики, приводимого в действие благодаря совместным усилиям различных элементов, среди которых отдельная роль должна отводиться противодействию противоправности в миграционных отношениях.

Среди указываемых М.Б. Денисенко и О.С. Чудиновских причин, тормозящих внедрение новшеств, предусмотренных Концепцией, особо следует отметить такие, как неоправданно настороженное отношение к международной миграции широкой общественности, а также недооценку рядом экспертов миграции как фактора преодоления ряда демографических и экономических проблем при должной организации управления миграционными процессами<sup>2</sup>.

По нашему мнению, указанная настороженность отчасти обусловлена состоянием законности в иммиграционной сфере, а также возникающими конфликтами между местным населением и мигрантами.

В этой связи заслуживает внимания другой важный документ, касающийся рассматриваемых отношений — Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия». Данный Указ предусматривает разработку Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации, а также комплекса мер, направленных на совершенствование работы органов государственной власти Российской Федерации по предупреждению межнациональных конфликтов и на активизацию работы по недопущению проявлений национального и религиозного экстремизма и пресечению деятельности организованных преступных групп, сформированных по этническому принципу<sup>3</sup>.

Подводя итоги анализу принимаемых в последние годы в России стратегических решений в области миграции, а также практики их реализации, можно сделать вывод о том, что указанные решения не всегда отличаются последовательностью, а выполнение предусмотренных ими мероприятий не всегда приводит к ожидаемым результатам. Это, безусловно, накладывает отпечаток на эффективность механизма противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере.

Еще одной важной особенностью политической компоненты рассматриваемого механизма является централизация правового регулирования миграции. Несмотря на то, что в статьях 71-73 и 132 вопросы миграции не упоминаются, толкование положений Конституции позволяет относить указанные вопросы к ведению Российской Федерации.

В частности, к ведению Российской Федерации статьей 71 отнесены вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина, гражданства России, внешней политики и международных отношений, безопасности государства. А поскольку природа миграционных отношений, на которые направлена регулятивно-управленческая функция государства, связана, прежде всего, с правами каждого человека, законно находящегося на территории Российской Федерации, на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания на территории Российской Федерации, на свободный выезд из страны, а для российских граждан — на беспрепятственное возвращение в Российскую Федерацию<sup>4</sup>, вполне закономерно, что указанные отношения регулируются на федеральном уровне.

С другой стороны, вопросы, касающиеся обеспечения правопорядка, интересов общественной безопасности, в том числе в миграционной сфере, согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что подразумевает возможность участия последних в реализации соответствующих полномочий.

Отдельными исследователями со ссылкой на зарубежный опыт аргументируется необходимость децентрализации правового регулирования миграции. В частности, Р.Р. Хабибулов считает, что на территориях, которые испытывают нужду в привлечении низкоквалифицированной силы или, наоборот, высококвалифицированной, было бы эффективно иметь собственные рычаги правового регулирования в форме наличия у органов местного самоуправления полномочий по регулированию миграции. Словом, свободное правотворчество и развитие территорий, при наличии у них права на правовое регулирование миграции, позволило бы таким территориям бороться за лучшие показатели эффективности

между собой, что должно способствовать позитивному изменению экономического благосостояния регионов<sup>5</sup>.

По нашему мнению, различный уровень социально-экономического развития регионов, а также разница в наблюдаемых в них демографических процессах свидетельствуют о важности дифференцированного подхода к регулированию миграционных процессов в указанных регионах. Для указанного регулирования вполне рациональным было бы использование программного подхода, заключающегося в разработке в отдельных регионах программ привлечения иностранных работников в региональную экономику.

Говоря о структуре механизма противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере, кроме политического компонента, рационально выделять социально-культурный, который заключается в социальной и культурной адаптации иммигрантов к жизни в российском обществе.

К особенностям современного состояния социально-культурного компонента рассматриваемого механизма следует относить то, что на сегодня отсутствуют программы интеграции иммигрантов в российское общество. Как отмечается учеными, в настоящее время фокус проблем в сфере адаптации и интеграции иммигрантов все больше смещается в социально-культурную сферу<sup>6</sup>.

Кроме того, в общественном мнении не сформировалось четкое представление о возможностях, которые содержит в себе миграция, для экономического развития страны. Экономический эффект является, по сути, одной из главных целей миграционной политики во многих развитых странах. В России постепенно начинают это понимать. Так, по заявлениям представителей Правительства Москвы, за несколько месяцев 2016 года поступления за патенты превысили суммы налоговых сборов от нефтяных компаний, зарегистрированных в Москве<sup>7</sup>.

В контексте рассматриваемого механизма противодействия нарушениям законности экономический компонент — это также финансирование мероприятий, направленных на профилактику правонарушений среди мигрантов<sup>8</sup>. Достаточно часто бедственное материальное положение трудовых мигрантов,

бесчеловечные условия их проживания и работы, нарушение их прав со стороны работодателей приводят таких мигрантов к правонарушениям. В этой связи создание экономических рычагов государственно-управляющего воздействия на работодателей с целью стимулирования обеспечения ими нормальных условий для своих работников из числа трудовых мигрантов является важным направлением развития рассматриваемого механизма.

Анализ различных составляющих механизма противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере позволяет нам особо выделить среди них правовые меры.

К правовым мерам мы относим не только нормативные правовые акты, но и деятельность органов государственной власти по их применению.

Правовую основу противодействия правонарушениям в иммиграционной сфере составляют нормы Конституции Российской Федерации, международных правовых актов и договоров, федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов.

Современное состояние указанной правовой основы характеризуется разрозненностью и фрагментарностью правовых установлений, регулирующих иммиграционные отношения.

Конституция Российской Федерации закрепила, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства.

Указанные положения определяют принципы правового регулирования правового статуса иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Согласно статье 62 Конституции, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Наряду с Конституцией Российской Федерации в правовую основу противодействия противоправности в миграционной сфере входят международные правовые акты и договоры. Исследователями отмечается, что в международном праве действует приблизительно 260 правовых актов, регулирующих вопросы

миграции, из них примерно 100 вступили в силу в России или ею подписаны, но еще не ратифицированы<sup>9</sup>.

Поскольку участники миграционных отношений имеют отношение не к одному, а нескольким государствам, регулирование указанных отношений является предметом различных международных договоров, заключенных Российской Федерацией с другими странами.

Так, например, раздел XXVI Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29.05.2014, содержит положения, касающиеся регулирования трудовой миграции в государствах-членах ЕАЭС.

Положения указанного Договора, с одной стороны, определяют формат взаимодействия государств-членов в области трудовой миграции. Так, одной из форм сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции в рамках Союза, в соответствии с частью 3 статьи 96 Договора, является согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции.

Кроме того, указанный Договор содержит положения, касающиеся правового статуса трудовых мигрантов. Согласно части 9 статьи 98 Договора, трудящиеся государства-члена и члены семей обязаны соблюдать законодательство государства трудоустройства, уважать культуру и традиции народов государства трудоустройства, нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Действующее законодательство Российской Федерации определяет основы государственной политики в области противодействия правонарушениям в миграционной сфере.

Среди ключевых правовых норм в этой области необходимо отметить, закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон № 115-ФЗ) и Федеральном законе от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее — Закон № 114-ФЗ). Указанные два федеральных закона содержат как правовые нормы, определяющие общие основы правового статуса участников миграционных отношений, так и отдельные правовые нормы, направленные

на противодействие правонарушениям в миграционной сфере.

Закон № 115-ФЗ определяет основы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации, сроки их временного пребывания на территории Российской Федерации, процедуры получения ими прав временного пребывания и временного проживания в Российской Федерации, основания лишения указанных прав.

Фрагментарность правовых норм, касающихся противодействия правонарушениям, проявляется в том, что как в Законе № 115-ФЗ, так и в Законе № 114-ФЗ закреплены нормы, касающиеся лишения иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, прав пребывания на указанной территории.

В части 3 статьи 5 Закона № 115-ФЗ закреплено, что срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его в установленном порядке решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Нормы о неразрешении въезда иностранным гражданам в Российскую Федерацию содержатся в другом законе — Законе № 114-ФЗ. Статья 26 указанного закона определяет основания, по которым въезд иностранному гражданину может быть не разрешен, то есть закрепленная в ней норма имеет диспозитивный характер. В статье 27 Закона № 114-ФЗ содержится перечень оснований, при наличии которых въезд иностранному гражданину не разрешается. Эти основания являются императивными, то есть при их наличии въезд иностранному гражданину однозначно не разрешается. Статья 28 Закона № 114-ФЗ содержит диспозитивную норму, устанавливающую основания, по которым иностранным гражданам может быть ограничен выезд из Российской Федерации.

Следует отметить, что нормы указанных законов не определяют какой субъект уполномочен принимать отмеченные диспозитивные нормы, то есть по усмотрению которого применяются ограничительные меры в отношении иностранных граждан.

Это является существенным недостатком действующего законодательства.

Безусловно, правовое регулирование противодействия противоправности в миграционной сфере не ограничивается нормами указанных двух федеральных законов. Оно осуществляется также посредством и других законов: Закона Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации», Закона Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» и других.

В современных условиях ужесточения проблем в области миграции, которые переживают многие страны мира, особенно актуальным является оценка эффективности и слаженности действия рассмотренных нами компонентов механизма противодействия противоправности в миграционной сфере.

<sup>1</sup> Денисенко М.Б., Чудиновских О.С. Причины нереализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации // Демоскоп Weekly. 2017. № 753-754. С. 31-41.

<sup>2</sup> См. там же.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

<sup>4</sup> Хабриева Т.Я. Роль субъектов Российской Федерации в государственном управлении в сфере миграции // Журнал российского права. 2008. № 4.

<sup>5</sup> Хабибулин Р.Р. Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 87 – 95

<sup>6</sup> См.: Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Миграционная политика России. Учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. М., 2018. С. 119.

<sup>7</sup> <https://www.mos.ru/depr/documeNets/arkhiv-№ovostei/view/164099220>.

<sup>8</sup> Старостин С.А. Проблемы правового регулирования в сфере предупреждения преступлений. Российский следователь. 2004. № 8. С. 33-37.

<sup>9</sup> См.: Добыш М.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграционных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 30.

## Административные барьеры как сдерживающий фактор реализации национальной технологической инициативы

**Ю.В. СТЕПАНЕНКО,**

профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Административные барьеры как сдерживающий фактор реализации национальной технологической инициативы. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 62—65.

Известно изречение — «прежде чем спорить, надо договориться о терминах». Или — «о терминах не спорят, о них договариваются»<sup>1</sup>. Поэтому прежде чем утверждать о наличии и характере административных барьеров, возникающих в деятельности по реализации Национальной технологической инициативы, полагаем необходимым выяснить смысл и содержание этого понятия<sup>2</sup>.

Слово «барьер» в переносном значении понимается как «преграждение, препятствие для чего-нибудь»<sup>3</sup>. Толкование понятия «административный барьер» отсутствует не только в словарях, но и в нормативных правовых актах, в которых оно используется. В юридической литературе также не выработано единого подхода к пониманию анализируемого термина.

Что об этом термине «не договорились», становится понятным при простом ознакомлении с наименованиями и содержанием нормативных правовых актов и литературных источников, в которых упоминается об административных барьерах. Так, в одних правовых актах и научных статьях говорится о «преодолении» административных барьеров<sup>4</sup>, в других — об их «снижении»<sup>5</sup>, в третьих — о «сокращении»<sup>6</sup>, уменьшении, минимизации и т.д. Общим признаком такого подхода является то, что его сторонники признают существование административных барьеров правоммерным, предлагая лишь оптимизировать их количество, объем, уровень и пр.

Нам такой подход представляется неверным. Полагаем, что в данном случае происходит подмена понятий, связанная с неодинаковым пониманием смысла дефиниции «административный барьер». По нашему мнению, в это понятие необходимо вкладывать только отрицательный смысл. Ведь если мы говорим о «преодолении» барьеров, мы тем самым как бы соглашаемся с их существованием и прилагаем определенные усилия для того, чтобы их преодолеть. Иными словами, преодолеть административный барьер означает принять те правила «игры», которые установлены властным субъектом вопреки логике и здравому смыслу. Важно подчеркнуть, что административный барьер всегда создается искусственно, он заведомо препятствует достижению позитивной цели. В нем нередко презюмируются волюнтаризм, превышение власти, коррупционные факторы, противоправные действия (бездействие). И говорить о том, что одни административные барьеры — это хорошо, а другие — плохо, все равно что делить террористов на плохих и хороших.

Думается, что приверженцы анализируемого подхода считают административными барьерами не только, например, избыточные управленческие процедуры, императивные предписания и правовые ограничения, но и те процедуры, предписания и ограничения, которые они рассматривают как необходимые и полагают возможным оставить, сохранить.

По нашему мнению, вряд ли целесообразно называть административным барьером, например, разумное предписание, обращенное к органу, организации, должностному лицу или гражданину. В одних случаях оно будет выступать своеобразным ограничителем воли властного органа или должностного лица. В других случаях — обязывать к совершению определенного действия или воздержанию от него. Необходимо отметить, что одни и те же правовые положения одной стороной правоотношения могут восприниматься как административный барьер, для другой же стороны они будут выступать благоприятным фактором. Но объективно они должны рассматриваться не как административные барьеры, а как условия, гарантии, необходимые элементы механизма достижения важной цели.

К сожалению, даже в документах стратегического планирования федерального уровня можно встретить не вполне точное, на наш взгляд, представление об административных барьерах. Так, например, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208<sup>7</sup>, при характеристике основных вызовов и угроз экономической безопасности говорится об *избыточных* административных барьерах. Полагаем, что можно говорить об избыточном административном воздействии, но не об избыточных или излишних административных барьерах. «Достаточные» административные барьеры — такой же нонсенс.

Зачастую административные барьеры называют *неоправданными, необоснованными*, что с учетом ранее приведенной нами аргументации также представляется неверным<sup>8</sup>. На наш взгляд, использование понятия «административные барьеры» может быть условно оправданным только в тех случаях, когда целью их возведения является воспрепятствование противоправной деятельности. Если же цель деятельности позитивна, созидательна, то любое искусственно возведенное препятствие на пути ее достижения можно рассматривать как административный барьер.

По нашему мнению, распознать административный барьер не так уж и сложно. Если без определенной управленческой процедуры,

правового предписания или ограничения цель может быть достигнута с таким же успехом, быстрее и без ущерба для качества — это административный барьер.

А как быть, если в качестве административного барьера выступает, наоборот, отсутствие необходимой при определенных условиях нормы или вообще правового регулирования? Считать ли административным барьером правовой пробел, правовую неопределенность? По нашему мнению, если это препятствует достижению поставленной цели, то на этот вопрос надо ответить утвердительно. Конечно, правовые лакуны могут образовываться и по объективным причинам, например в результате динамичного развития общественных отношений, не охваченных правовым регулированием. Но они могут быть и результатом субъективных факторов: от прямого умысла нормотворца до его профессиональной некомпетентности.

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что административные барьеры надо не «преодолевать», «снижать», «сокращать», «минимизировать», а «устранять», «снимать» и «ликвидировать». В этом смысле нам импонирует позиция, продемонстрированная Президентом РФ и правильно воспринятая Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти. Так, в своем Послании Федеральному Собранию от 01.12.2016 г. глава государства отметил: «Надо провести инвентаризацию и *снять* (курсив наш — Ю.С.) все административные, правовые, любые другие барьеры, которые мешают бизнесу выходить как на существующие, так и на формирующиеся высокотехнологичные рынки»<sup>9</sup>. В актах Правительства РФ, направленных на реализацию поручения Президента РФ, в отношении административных барьеров используются аналогичные термины: «снять», «устранить» и т.д.<sup>10</sup>

Хотелось бы обратить внимание еще на один терминологический нюанс. Речь идет о том, что содержание понятия «административный барьер» при его широкой трактовке выходит за пределы правового поля и может охватывать административный произвол чиновников. Приведем простой пример — обязанность изготовления копий документов,

возлагаемая административным регламентом на определенное должностное лицо, перекладывается им на гражданина или организацию, обратившихся с каким-либо заявлением. В результате для последних эта неожиданная обязанность становится административным барьером, а для чиновника — благом, избавлением от необходимости должным образом выполнять свою работу. Поэтому правильнее говорить об «административно-правовом» барьере, понимая под ним именно *правовую* преграду, препятствие, облеченное в правовую форму. Тогда за пределами этого понятия окажутся противоправные действия (бездействие) должностных лиц, которые будут квалифицироваться как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или преступление. Заметим, что в приведенной нами цитате В.В. Путин разграничивает административные и правовые барьеры.

Будет не лишним напомнить, что политическое руководство нашей страны давно отказалось от коммунистической декларации о «полном искоренении преступности» и говорит лишь о ее сокращении до социально приемлемого уровня. Это и понятно, потому что искоренить преступность — невыполнимая задача для любого государства. А вот искоренить административно-правовые барьеры государству вполне по силам, поскольку они возводятся «стараниями» исключительно государственных органов и их должностных лиц, образуя, образно говоря, «рукотворный» характер.

Необходимо отметить, что в настоящее время Правительством РФ и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проводится большая работа по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы. Утверждены и реализуются планы мероприятий (дорожные карты) по направлениям:

Healthnet (Хелснет) — персональная медицина и здравоохранение<sup>11</sup>;

Energynet (Энерджинет) — распределенная энергетика от personalpower до smartgrid<sup>12</sup>;

Aeronet (Аэронет) — распределенные системы беспилотных летательных аппаратов<sup>13</sup>;

Neuronet (Нейронет) — распределенные искусственные компоненты сознания и психики<sup>14</sup>;

Autonet (Автонет) — распределенная сеть управления автотранспортом без водителя<sup>15</sup>;

Marinet (Маринет) — распределенные системы морского транспорта без экипажа<sup>16</sup>;

Technet (Технет) — передовые производственные технологии (кросс-рыночное и кросс-отраслевое направление, обеспечивающее технологическую поддержку развития рынков НТИ и высокотехнологичных отраслей промышленности за счет формирования Цифровых, «Умных» Виртуальных Фабрик Будущего)<sup>17</sup>.

По данным официального сайта Агентства стратегических инициатив<sup>18</sup>, в настоящее время осуществляется разработка концепций планов мероприятий (дорожных карт) по направлениям.

Foodnet (Фуднет) — системы персонального производства и доставки еды и воды.

Safenet (Сэйфнет) — новые персональные системы безопасности.

Finnet (Финнет) — децентрализованные финансовые системы и валюты.

Мероприятия планируется осуществлять поэтапно: первый этап — 2018—2020 годы; второй этап — 2021—2025 годы; третий этап — 2026—2035 годы. В процессе реализации дорожных карт предполагается путем совершенствования законодательства устранить основные ограничения в области нормативного правового регулирования, препятствующие развитию организаций, функционирующих на территории Российской Федерации в рамках приоритетных рынков, и их выходу на международные рынки. Планируется обеспечить развитие и продвижение новых технологий, продуктов и услуг, обеспечивающих приоритетные позиции российских компаний на формируемых глобальных рынках. Предусматривается модернизировать законодательство о науке и технологиях, привести его в соответствие с международными стандартами.

Представляется, что достижение указанных и других прогнозируемых результатов будет во многом способствовать достижению паритета со странами — научно-технологическими лидерами.

<sup>1</sup> Доклад подготовлен в рамках выполнения государственного задания Минобрнауки России «Аналитическое и методическое сопровождение мероприятий по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы». Шифр проекта 29.12476.2018/12.1.

<sup>2</sup> Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка / Российская АН; Российский фонд культуры. 3-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. С. 34.

<sup>4</sup> См., например: постановление администрации Тамбовской области от 14.03.2001 № 198 «О мерах по преодолению административных барьеров при развитии предпринимательства и упорядочению проведения контролирующими органами проверок деятельности субъектов предпринимательства Тамбовской области»; Агамагомедова С.А. Преодоление административных барьеров при прохождении таможенного контроля товаров, содержащих ОИС // ИС. Промышленная собственность. 2016. № 12. С. 51-56; Марьин Е.В. Экологический аудит как средство преодоления административных барьеров // Журнал российского права, 2007, № 12.

<sup>5</sup> См., например: *Соловьев И.Н.* О мерах по поддержке предпринимательства и снижению административных барьеров для бизнеса // Административное право и процесс, 2013, № 9; Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013—2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013).

<sup>6</sup> См., например: Стратегия развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 03.07.2014 № 1216-р; Звездина Т.М. Некоторые проблемы правового регулирования малого и среднего предпринимательства в условиях вступления России в ВТО // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 1. С. 66-70.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 15.05.2017, № 20, ст. 2902.

<sup>8</sup> См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018)); Мадалиева Л.М. Излишние административные барьеры при оформлении лицензии на погрузо-разгрузочную деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах // Транспортное право, 2015, № 3.

<sup>9</sup> Парламентская газета. № 45, 02-08.12.2016.

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 18.04.2016 № 317 (ред. от 03.04.2018) «О реализации Национальной технологической инициативы»; Постановление Правительства РФ от 29.09.2017 № 1184 (ред. от 10.09.2018) «О порядке разработки и реализации планов мероприятий («дорожных карт») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 № 870-р.

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 830-р.

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2018 № 576-р.

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.03.2018 № 552-р.

<sup>15</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2018 № 535-р.

<sup>16</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2018 № 534-р.

<sup>17</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2018 № 482-р.

<sup>18</sup> Агентство стратегических инициатив. URL: <https://asi.ru/Neti> (дата обращения: 14.10.2018).

## Будущее административного права в контексте конституционных трансформаций современной России

**В.П. УМАНСКАЯ,**

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), профессор кафедры административного и финансового права, доктор юридических наук, доцент

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Будущее административного права в контексте конституционных трансформаций современной России. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 66—68

Уходящий год является юбилейным для Конституции России и целого ряда институтов государственной власти<sup>1</sup>, по сути, для всей современной системы государственного управления. Принятие почти 25 лет назад основного закона нашей страны без всякого преувеличения можно назвать поворотным моментом в новейшей истории.

В общем процессе укрепления современной российской государственности, совершенствования системы государственного управления трудно переоценить значение норм Конституции, заложивших основу для формирования и развития административного права<sup>2</sup>. За прошедшую четверть века происходило поэтапное становление, развитие и модернизация административного законодательства. Преобразовывалось содержание и структура российского административного права, изменялись представления о роли административного права в правовой системе страны и его влиянии на государственное строительство.

Конституция РФ заложила основы конституционного строя, территориальной целостности нашего государства, единство правового и экономического пространства. Были определены конституционные принципы государственного управления, такие как: равенство всех перед законом, участие граждан в управлении государством (ч. 1 ст. 32), политическое многообразие, многопартийность

(ч. 3 ст. 13), равный доступ к государственной службе, право участвовать в отправлении правосудия и многие другие. Конституция РФ обеспечила возможность формирования системы органов государственной власти и основных институтов государственного управления<sup>3</sup>.

Конституционные идеи, провозглашенные и закрепленные в Основном документе страны, предопределили коренные преобразования административного законодательства. Фактически административное законодательство разрабатывалось заново уже с учетом общемировых принципов государственного управления и исходя из стандартов правового регулирования, используемых в современном мире, с использованием развитых конституционно-правовых институтов, а также на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

Прежнее административное законодательство было «переплавлено», обогащено новыми подходами, концепциями, правовыми технологиями, оно получило целый арсенал административных процедур, различных способов правового воздействия. Справедливо пишет Ю.Н. Стариков о том, что, если, например, посмотреть на реальное состояние административного законодательства страны в начале 1990-х гг. и сравнить его с днем сегодняшним, то налицо невероятный прогресс<sup>4</sup>.

Однако сегодня обращает на себя внимание неполнота и недостаточность конститу-

ционной характеристики системы исполнительной власти и органов, осуществляющих исполнительную власть. Положения Конституции РФ фактически сводят всю исполнительную власть в основном лишь к деятельности Правительства РФ. Конституция РФ предоставляет необоснованную свободу усмотрения при формировании системы органов исполнительной власти.

Одно из важнейших положений Конституции РФ, касающееся порядка учреждения системы федеральных органов исполнительной власти, до настоящего времени не получило должного правового развития. Не полнота конституционного регулирования восполняется подзаконными правовыми актами Президента РФ<sup>5</sup>.

Основополагающей проблемой не только теории административного права, но правоприменительной практики является отсутствие понятия нормативно-правового акта, его соотношения с ненормативным правовым актом. В стране, где преобладает позитивистский подход, а правовые акты составляют основу управления, в первую очередь должна была быть решена проблема понятия нормативного акта.

На современном этапе значительным достижением является принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ<sup>6</sup> (далее — КАС РФ). Отечественное законодательство в очередной раз вопреки здравому смыслу, нарушило логичный порядок правового регулирования и, несмотря на отсутствие административных процедур совершения управленческих действий и принятия нормативных и ненормативных правовых актов, установило правила их оспаривания.

Вместе с тем, невзирая на сложившиеся обстоятельства и наличие значимых правовых пробелов в законодательстве препятствующих полноценной реализации механизма защиты прав граждан, нельзя не отметить, что КАС РФ является долгожданным кодифицированным актом. Кодекс позволил воплотить в жизнь конституционную норму (ст. 118 Конституции РФ) о том, что судебная власть осуществляется посредством конституционного,

гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

На протяжении всего периода действия Конституции РФ многие ученые<sup>7</sup> и политические деятели<sup>8</sup> призывали отказаться от внесения изменений в текст основного закона и высказывались в пользу сохранения конституционной стабильности. Однако, все равно потребовалось внесение изменений Конституцию РФ. Были изменены сроки осуществления полномочий Президента РФ и Государственной Думы<sup>9</sup>, расширены контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Правительства РФ<sup>10</sup>, а также проведена судебная реформа<sup>11</sup>.

В результате изменения, внесенные в 2014 году в п. «о» статьи 71 Конституции РФ<sup>12</sup>, отнесли процессуальное законодательство к ведению Российской Федерации. Однако согласно п. «к» статьи 72 Конституции РФ административное, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. При этом не вызывает никаких сомнений, что КоАП РФ и законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях являются неотъемлемой частью административно-процессуального законодательства.

Логика законодателя ясна. Изменения в п. «о» статьи 71 Конституции РФ вносились в связи с совершенствованием судебной системы Российской Федерации и формированием Верховного Суда РФ, как единого высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам. Таким образом, предполагалось, что к ведению Российской Федерации будет относиться процессуальное законодательство, касающееся конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В то время как, производство по делам об административных правонарушениях, не относящееся к судопроизводству, останется в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Тем не менее, с точки зрения формального подхода, в конституционных положениях все-таки усматривается противоречие.

Подводя итоги важно подчеркнуть, что за прошедшие 25 лет конституционного развития накоплен серьезный опыт по формированию и развитию административного права. Это касается как институциональных вопросов организации государственной власти, в части принятия федерального закона о системе органов исполнительной власти, так и практической деятельности данных органов, законодательного регулирования административных процедур, порядка издания нормативных и не нормативных правовых актов, а также административного судопроизводства. Однако анализ сложившегося административного законодательства и практики его применения свидетельствует о необходимости развивать административное право на основе принципов системности, гармонизации предметов регулирования.

<sup>1</sup> 12 декабря 1993 года вместе с принятием новой Конституции состоялись выборы депутатов Государственной Думы РФ первого созыва и выборы Совета Федерации. Указ Президента России от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации ФС РФ». 25 декабря 1993 года было сформировано Правительство РФ. Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1993 г. № 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета Министров — Правительства РФ» // Российская газета. № 238.

<sup>2</sup> *Аврутин Ю.Е.* Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал российского права, 2008 г. № 5.

<sup>3</sup> В СССР государственное управление рассматривалось как «исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов». Государственно-партийный механизм подменял собой государственно-правовые институты, вследствие чего наблюдалось сращивание различных видов государственной деятельности. Конституции 1924, 1936, 1977 содержали термины «государственное управление» и «органы государственного управления», которые осуществляли представительные функции, функции правотворчества, исполнительно-распорядительные, а также контрольно-надзорные функции.

<sup>4</sup> *Стариков Ю.Н.* Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // «Закон», № 12, декабрь 2013 г.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

<sup>6</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета от 11 марта 2015 г. № 49.

<sup>7</sup> Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 162.

<sup>8</sup> *Нарышкин С.Е.* Конституция как идея (Не могу остаться в стороне от дискуссий) // Российская газета. 2013. 10 апр.

<sup>9</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы».

<sup>10</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

<sup>11</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

<sup>12</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

## Административный штраф в системе законодательства Республики Беларусь и Казахстана: сравнительно-правовой анализ

**С.Г. ЧЕРНЯЕВ,**

Начальник отделения ОК УРЛС ГУ МВД России по Воронежской области, адъюнкт МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**А.В. ЗУБАЧ,**

Начальник кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Административный штраф в системе законодательства Республики Беларусь и Казахстана: сравнительно-правовой анализ. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 69—71.

Проблемы административно — правового принуждения, констатируема в его структуре — административный штраф, как наиболее распространенный вид наказания, являются предметом острых дискуссий в юридической науке. При этом мы констатируем, что за последние годы размеры штрафных санкций по российскому законодательству возросли<sup>1</sup>, тогда как их реализуемость остается на низком уровне. На фоне наших проблем интересным и полезным было бы, на наш взгляд, анализ определения штрафных санкций в некоторых близких к нам странах бывших союзных республик СССР в лице Республики Беларусь и Казахстана, где сейчас практикуется своя концепция определения штрафов.

Так в соответствии со статьей 6.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях штраф является денежным взысканием, размер которого определяется в белорусских рублях исходя из базовой величины, установленной законодательством на день вынесения решения о наложении административного взыскания<sup>2</sup>.

В настоящее время на 2018 год он определен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22.12.2017 г. в размере 24,5 белорусских рублей, что на 1,5 рубля больше, чем в 2017 году. Для сравнения, в переводе на русские рубли сегодня базовый размер штрафа в Беларуси составляет около 30 рублей. Кроме того, в случаях, предусмотренных

статьями Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (Далее — КоАП РБ) штраф определяется в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета совершенного административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо к доходу, полученному в результате сделки.

Исходя из приведенных показателей максимальный размер штрафа, налагаемый на физическое лицо, составляет 1225 белорусских рублей или 36765 российских рублей. Из этого правила законодатель Республики Беларусь сделал несколько исключений. Так за нарушение законодательства в области безопасности движения и эксплуатации транспорта, нарушение сроков проектирования, строительства, технического переоснащения производств продукции деревообработки сумма штрафа может составить 24 450 белорусских рублей, а за нарушение законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, порядка налогообложения и управления максимальный штраф устанавливается в двести базовых величин или 48 900 рублей, что составляет 1 613 700 российских рублей. При этом следует отметить следующее. Законодатель Беларуси к физическим лицам причисляет и должностных лиц, не выделяя их в отдельную категории субъектов, как это сделано в КоАП РФ. Как

следствие исключения, которые перечислены выше, они в большей степени касаются должностных лиц. С этой точки зрения максимальные размеры штрафов относительно должностных лиц в России и Беларуси соизмеримы.

В Беларуси, в отличие от России, на наш взгляд оправданно, индивидуальные предприниматели выделены в отдельную категорию субъектов, подлежащих административной ответственности с учетом их специфики. Соответственно и максимальные размеры штрафа для них определены с учетом указанных обстоятельств. Так максимальный размер штрафа для данной категории лиц не может превышать двухсот базовых величин, т.е. 4900 белорусских рублей (161 700 российских рублей). При этом из данного правила существуют исключения. За нарушение сроков проектирования, строительства, технического переоснащения производств продукции деревообработки штраф может достигать трехсот базовых величин. Еще в больших размерах грозит штраф за нарушение законодательства о труде, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности и предпринимательской деятельности, порядка налогообложения и управления. Он составляет пятьсот базовых величин или в переводе на русские рубли — 404 250 рублей.

По законодательству Беларуси дифференциация штрафа на юридических лиц осуществляется исходя из особенностей совершенного правонарушения и самой организации, отражаясь в особенной части кодифицированного закона страны, а в анализируемой нами статье 6.5 КоАП РБ приведен только максимальный размер штрафа для этой категории субъектов права, который не может превышать тысячи базовых величин, что составляет в российских рублях примерно 808 500 рублей.

Максимальный размер штрафа, исчисляемого в процентном либо кратном отношении к стоимости предмета административного правонарушения, сумме ущерба, сделки либо доходу, полученному в результате сделки, не может превышать двукратный размер стоимости (суммы) соответствующего предмета, суммы ущерба, сделки либо дохода, полученного в результате сделки за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

Максимальные размеры штрафов по законодательству Республики Казахстан выглядят следующим образом. Для определения суммы штрафных санкций в этом государстве устанавливается так называемый месячный расчетный показатель, обновляемый ежегодно. На 2018 год они определены в количестве 2405 тенге или 449 российских рублей.

Такая градация субъектов административной ответственности имеет свои особенности и отличается от их определения как в Республике Беларусь, так и в России. Общим, например, с Россией является отдельное выделение граждан как самостоятельных субъектов такого вида юридической ответственности. Не выделяются в качестве самостоятельной группы юридические лица. Определение их ответственности зависит от уровня доходов данных юридических лиц.

Исходя из первичного значения штрафа максимальный его размер, налагаемый на физическое лицо не может превышать пятисот месячных расчетных показателей, что составляет 1 202 500 тенге<sup>3</sup>. В российских рублях, по действующему в настоящее время курсу, это примерно 224 347 рублей. Максимальный размер штрафа, налагаемого на должностное лицо, частного нотариуса, частного судебного исполнителя, адвоката, субъектов малого предпринимательства, некоммерческой организации не может превышать семьсот пятидесяти месячных расчетных единиц — 1 803 750 тенге, что составляет 336 520 рублей.

Размер штрафа, налагаемого для субъектов среднего предпринимательства не может превышать 448 694 российских рублей. Максимальный же размер штрафа для субъектов крупного бизнеса составляет 897 388 российских рублей.

При этом законодатель Казахстана допускает превышение установленных пороговых значений штрафов при определении размера штрафа, кратном определенным показателям, установленным в КоАП Казахстана.

Интересен и полезен сравнительный анализ штрафных санкций для различных субъектов в России, Беларуси и Казахстане. Он дает возможность учитывать опыт использования государственного принуждения различных государств, имевших в недалеком прошлом общую историю и традиции, имеющих

сегодня много схожих проблем, в том числе в правовом обеспечении административной ответственности в целом, штрафа — в частности.

Так максимальный размер штрафа на граждан составляет: в России 5000 рублей, достигая в порядке исключения из этого правила по некоторым составам 300 000 рублей; в Беларуси штраф на граждан самостоятельно не определен и устанавливается в совокупности с должностными лицами в размере 36 765 российских рублей, а по отдельным правонарушениям он может достигнуть примерно 1,61 млн рублей; в Казахстане данный показатель для граждан равен 224 347 российских рублей.

Максимальная сумма штрафа для должностных лиц установлена: в России 50 тыс. рублей, а по некоторым составам она достигает 1 млн рублей; в Беларуси должностные лица в самостоятельную группу не выделены, хотя сумма максимального штрафа для них определена и указана выше. Интересный подход по рассматриваемому вопросу относительно должностных лиц реализован в Казахстане. Здесь при определении максимальной суммы штрафа должностные лица объединены в одну группу, в том числе с некоммерческими организациями и субъектами малого предпринимательства. Разграничение максимальных сумм штрафов осуществляется в особенной части кодифицированного закона. Сама же эта сумма составляет 336520 российских рублей. По некоторым составам она может быть выше указанных показателей также, как это сделано в России. При этом такое увеличение суммы штрафа отражается в конкретной статье Особенной части КоАП Казахстана.

Существуют особенности и при определении максимальной величины штрафа для юридических лиц. В России по общему правилу такая сумма штрафа определена в 1 млн рублей. Однако из этого правила сделано много исключений и по некоторым составам максимальный размер штрафа достигает, как это уже отмечалось, 60 млн рублей. В Беларуси максимальный размер штрафа для этих субъектов составляет 808 500 российских рублей и не может меняться без изменения в целом условной величины штрафа. В Казахстане юридические лица не выделены в отдельную группу. Максимальная сумма штрафа для них

зависит от величины бизнеса, масштабов предприятия, организации. Такая разница в суммах штрафа за одно и то же правонарушение для субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства весьма существенна. Если для среднего предпринимательства она установлена примерно в 448 694 российских рублях, то для крупного бизнеса этот показатель почти в два раза больше и составляет 897 388 рублей.

Проведенное исследование, не позволяет определить общие для всех стран закономерности в установлении системы, а также минимальных и максимальных штрафных санкций, но все же дает возможность сделать ряд выводов, которые, на наш взгляд, мог бы учесть российский законодатель при реформировании как законодательства об административных правонарушениях в целом, так и установлении величины административных штрафов — в частности. Так, например, очевидно стремление в законодательстве и Беларуси, и Казахстана бережно относиться к субъектам бизнеса как с точки зрения относительной умеренности максимальных штрафных санкций и их стабильности для юридических лиц, особенно в Республике Беларусь, так и дифференциации такого штрафа в зависимости от состояния бизнеса соответствующих объединений граждан (Казахстан).

Представляется обоснованным и заслуживающим внимания выделение в Республике Беларусь индивидуальных предпринимателей в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности. Это дает возможность для правильного установления минимальных и максимальных размеров штрафов с учетом специфики данных субъектов.

<sup>1</sup> Севрюгин В.Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки или прелюдии законодательства // Административное право и процесс. 2016. С. 29-37.

<sup>2</sup> Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Закон Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. № 194-З, с изм. и доп. // Эталон Беларусь [Электрон. ресурс] / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2018

<sup>3</sup> Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V с изм. и доп. от 22.07.2018

## Назначение административных наказаний: парадоксы правового регулирования\*

**А.П. ШЕРГИН,**

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Назначение административных наказаний: парадоксы правового регулирования. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 72—76

Реализация административной ответственности охватывает три группы правоотношений: квалификация содеянного, назначение административного наказания и его исполнение<sup>1</sup>. Если первая группа является прелюдией ответственности, сводящейся к решению вопроса о правовой оценке совершенного правонарушения, в третьей материализуются правоограничения, составляющие содержание назначенного наказания, то его назначение формирует рамки меры конкретного административного наказания.

Проблема назначения административного наказания не может абстрагироваться от общих положений юридической ответственности, составляющих ее элементы. Основное средство реализации административной ответственности — наказание за нарушение правового запрета. Доктрина, законодательство и юрисдикционная практика выработали различные подходы к пониманию сущности, направленности воздействия наказания, принципов его применения. В современных демократических правовых государствах, признающих доминанту прав и свобод человека и гражданина, наказание рассматривается как средство предупреждения правонарушений. В отличие от произвола оно должно быть справедливым, что находит закрепление в российском уголовном законодательстве (ст. 43 УК РФ «Понятие и цели наказания»). Важной предпосылкой справедливости признается *соразмерность* правоограничений, составляющих содержание наказания, характеру и степени об-

щественной опасности правонарушения. Соразмерность (в доктрине и законодательстве Европы используется иной термин — «пропорциональность») не без оснований рассматривается как общеправовая категория всего деликтного законодательства, в том числе и административно-деликтного<sup>2</sup>. Причем данный принцип должен учитываться при установлении обоснованных видов и размеров наказаний и при их назначении. Эти положения применимы и к административным наказаниям.

Административное наказание выступает в качестве меры ответственности за совершение административного правонарушения. Оно представляет адекватный ответ, реакцию государства на возможность и фактическое совершение данного вида правонарушения, т.е. деяния, содержащего признаки административного правонарушения, предусмотренные статьей 2.1 КоАП РФ. Характеристика административного наказания как меры ответственности отличает его от иных мер административного принуждения (предупредительных и пресекательных). Ответственность объективируется в наказании и она не может быть беспредельной. *Мера* как конструктивный признак административного наказания закреплена в статье 3.1 КоАП РФ «Цели административного наказания» и находит выражение в санкциях административно-деликтных норм, в которых устанавливается вид, объем и пределы правоограничений, составляющих его содержание. В санкции установлен масштаб ответственности за определенный вид адми-

нистративного правонарушения, который служит ориентиром для правоприменителя при выборе вида и размера наказания за конкретное административное правонарушение. Законодательное закрепление наказания как меры ответственности за совершение административного правонарушения отражает идеи социальной справедливости и является одной из важных правовых гарантий законности и индивидуализации его назначения.

Назначение наказания представляет один из сложных вариантов правоприменения, требующий соблюдения нормативных условий его осуществления. Наукой уголовного права давно выработаны такие условия, которые получили в уголовном законе наименование «Общие начала назначения наказания» (ст. 60 УК РФ), действующий КоАП РФ демонстрирует такой же подход, закрепляя в ст. 4.1 «Общие правила назначения административного наказания». Признавая важность этого института для правового регулирования назначения административного наказания, законодатель относит его применение к ведению Российской Федерации (ст. 1.3 КоАП РФ). Тем самым создаются единые нормативные требования (критерии) к назначению административного наказания, закрепленные в ст. 4.1 КоАП РФ, которые обязательны для всех субъектов административной юрисдикции Российской Федерации и ее субъектов. Рассмотрим подробнее эту базовую для рассматриваемой проблемы норму.

В ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ находит отражение *принцип законности* при назначении административного наказания. Законодатель, исходя из единого принципа законности в административно-юрисдикционной деятельности (ст. 1.6 КоАП РФ), определяет в данной норме правило: «Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах установленных законом, предусматривающим ответственность за данное правонарушение в соответствии с настоящим Кодексом». Эти пределы определены в санкции нарушенной нормы. В зависимости от конструкции санкции (абсолютно-определенной, относительно-определенной, альтернативной) судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе назначить

фиксированное наказание (штраф в размере 500 руб.), либо выбрать размер наказания в рамках «вилки» между минимумом и максимумом установленным для данного вида наказания, или избрать один из видов наказания, предусмотренных альтернативной санкцией. Подчеркнем, правоприменитель вправе назначить только то административное наказание, в том размере, на тот срок, которые определены в санкции нарушенной нормы.

На практике такая жесткая модель исключала возможность применения к нарушителю правовых льгот в виде смягчения административного наказания посредством его замены более мягким или назначения ниже низшего предела в отличие от назначения наказания за совершение преступления. Судебная практика широко применяет эти правовые институты в соответствии с действующим уголовным законом (ст. 64 УК РФ). На необходимость использования указанных правовых льгот при назначении административных наказаний неоднократно обращали внимание судьи<sup>3</sup> и ученые<sup>4</sup>. Идея о назначении административного наказания ниже низшего предела получила поддержку Конституционного Суда РФ в его постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросами группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко<sup>5</sup>», но эта позиция была обозначена им только в контексте одного вида административного наказания.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 515-ФЗ ст. 4.1 КоАП РФ была дополнена частями 2.2, 2.3 и 3.2, 3.3 в соответствии с которыми установлена возможность назначения соответственно физическому и юридическому лицу административного штрафа в размере менее минимального размера, предусмотренного статьей или частью статьи раздела 2 Кодекса<sup>6</sup>. К сожалению, это нормативное решение не оправдало надежд, по нашему мнению, по давно ожидаемому институту административно-деликтного законодательства.

Во-первых, законодатель предусмотрел возможность применения наказания ниже низшего предела только в отношении одного вида административного наказания — административного штрафа, чем значительно сузил использование рассматриваемой правовой льготы при назначении иных видов административных наказаний. Во-вторых, данная правовая льгота коснулась лишь назначения административного штрафа за совершение правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, исключив из данного правила законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях, которое является составной частью административно-деликтного законодательства (ст. 1.1 КоАП РФ). Напомним, что порядок применения наказания, исходя из смысла ст. 1.3 КоАП РФ, является общим для федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях. В-третьих, возможность применения рассматриваемого правового института ограничены размерами штрафных санкций. Назначение административного штрафа ниже низшего предела возможно, если минимальный его размер составляет не менее десяти тысяч рублей для граждан, для должностных лиц — не менее пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц — не менее ста тысяч рублей. Логике такого ограничения трудно понять. Назначение более мягкого наказания или ниже низших пределов — это правовая привилегия для лиц, совершивших менее опасные правонарушения, т.е. тех, за совершение которых ст. 3.5 «Административный штраф» установила общие максимумы размеров штрафа — в отношении граждан до пяти тысяч рублей, для должностных лиц — до двадцати тысяч рублей, для юридических лиц — до миллиона рублей. Положения частей 2.2 и 3.2 КоАП РФ ориентируют субъектов административной юрисдикции на применение такой правовой привилегии в отношении лиц, совершивших более опасные виды административных правонарушений! В результате законодатель исключил назначение административного наказания ниже низшего предела в отношении большинства административных правонарушений. К ним, в частности, относятся мелкое хищение (средний размер административного штрафа 1,1 тыс. рублей), самые распростра-

ненные правонарушения в области дорожного движения (средний размер административного штрафа — 750 рублей). Более логичный подход к назначению более мягкого наказания и наказания ниже низшего предела законодатель демонстрирует в ст. 64 УК РФ, связывая возможность такого смягчения наказания с исключительными обстоятельствами, существенно уменьшающими степень общественной опасности преступления, и запрещающей применение этой правовой привилегии в отношении наиболее опасных преступлений, исчерпывающий перечень которых приведен в части третьей данной статьи. Наконец, в-четвертых, рассматриваемые новеллы находятся в явных не ладах с элементарными требованиями законодательной техники, предлагая исключение из правила назначения более мягкого наказания и ниже низшего предела, не определив самого правила! Напомним, в Конституции РФ и действующем законодательстве выработан иной алгоритм: закрепление в норме общего правила и в необходимых случаях определение исключений из него. В соответствии с такой моделью сформулирована ст. 64 УК РФ «Назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное преступление», ее аналог в административно-правовом законе следовало бы изложить в виде самостоятельной статьи Раздела 3 КоАП РФ, помещение такой нормы в ст. 4.1 КоАП РФ представляется не целесообразным, поскольку она формулирует не общие правила назначения административного наказания, а исключение из них.

Важно вернуть ст. 4.1 КоАП РФ ее исконный смысл нормы, регулирующей *общие правила назначения административного наказания*, поскольку не только рассмотренные новации, но и другие изменения в виде возложения обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и т.д. (ч. 2.1), особенностей назначения административного наказания за отдельные виды правонарушений в области дорожного движения (ч. 3.1), иностранных граждан и лиц без гражданства (ч.ч. 3.6 и 3.7) выходят за рамки предмета регулирования данной статьи.

В числе других новаций в главе 3 КоАП РФ следует обратить внимание на ст. 4.1.1 «Замена административного наказания в виде

штрафа предупреждением». Сама по себе попытка возродить такую норму, ранее предусмотренной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», заслуживает поддержки. Но конструкция ст. 4.1.1 КоАП РФ, по нашему мнению, искадила саму идею замены административного штрафа предупреждением. Такая возможность увязана в с ограниченной категорией лиц, к которым закон отнес являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц и их работников. Чем заслужили это снисхождение указанные лица? Не ясно. Но главное, введенная новация входит в противоречие с принципом равенства перед законом, закрепленным ст. 1.4 КоАП РФ. Кроме этого, замена административного штрафа предупреждением увязана еще с одним требованием — выявление совершенного правонарушения названными субъектами в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, т.е. назначение административного наказания ставится в зависимость от способа выявления совершенного правонарушения? С точки зрения законодательной техники ничем не оправдан дублиаж в рассматриваемой норме ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, регулирующей применение административного наказания в виде предупреждения.

Вторым принципом назначения административного наказания является его *индивидуализация*. Санкция административно-деликтной нормы определяет пределы полномочий правоприменителя по назначению административного наказания за совершение правонарушения, выбору конкретного вида и размера (срока) наказания. Такой выбор предполагает возможность наличия определенного усмотрения правоприменителя. Рекомендации (80) 2 Комитета министров Европы от 11 марта 1980 г. «Об осуществлении дискреционных полномочий административными органами» в качестве дискреционных полномочий определяют полномочия, предоставляющие административному органу «определенную степень свободы при принятии решения, позволяющую

ему выбрать из нескольких юридически допустимых вариантов наиболее уместный»<sup>7</sup>. Вместе с тем усмотрение при выборе вида, размера, срока административного наказания предполагает учет особенностей административно-юрисдикционной деятельности, для которой законом предусмотрен жесткий алгоритм правоприменения. Усмотрение при осуществлении этой деятельности не является свободным, поскольку закон определяет не только пределы административного наказания, но и порядок его применения. Принцип *соразмерности* находит свое закрепление в части 2 статьи 4.1 КоАП РФ, в соответствии с которой при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Индивидуализация при назначении административного наказания предполагает три варианта правоприменительных действий: 1) повышение размера (срока) административного наказания в рамках санкции статьи — это возможно только при наличии отягчающих обстоятельств, закрепленных в ст. 4.2 КоАП РФ, которая предусматривает исчерпывающий их перечень; 2) снижение его размера (срока) в рамках санкции статьи — здесь правоприменитель может учитывать не только смягчающие обстоятельства, предусмотренные ст. 4.2 КоАП РФ, но и *иные* обстоятельства, характеризующие правонарушение и нарушителя; 3) замена более мягким видом наказания или назначение административного наказания ниже низшего предела санкции применяемой нормы, о котором шла речь выше. Первые два варианта являются по общему правилу обязательными для правоприменителя, но они возможны лишь при относительно определенной конструкции санкции, определяющей минимальный и максимальный размеры административного наказания. Возможность же его индивидуализации при абсолютно-определенной конструкции санкции, а их количество в последние годы в КоАП РФ неуклонно возрастает (так, из 138 составов правонарушений в области дорожного движения для 89 из них предусмотрен

административный штраф с фиксированным размером), минимальна.

Следует подчеркнуть, что общие правила назначения административного наказания имеют целью предотвращение излишнего административного усмотрения и злоупотреблений при принятии решений о размерах административных санкций в конкретных делах. Поэтому их перечень должен быть исчерпывающим. Если в законе предусматриваются исключения из общих правил, их необходимо нормативно определить. Так, например, индивидуализировать фиксированный размер административного штрафа с учетом требований ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ за правонарушения, выявленные с помощью технических средств автоматической фиксации (ТСАФ), не представляется возможным. Разрешить такое противоречие возможно, по нашему мнению, путем дополнения ст. 4.1 КоАП РФ примечанием следующего содержания:

«Примечание. Положения части второй настоящей статьи не распространяются на случаи назначения административного наказания за правонарушения, выявленные с помощью технических средств автоматической фиксации».

Такое нормативное решение, во-первых, увязано с особенностями административной ответственности собственников транспортных средств и земельных участков (ст. 2.6.1, 2.6.2 КоАП РФ), во-вторых, с упрощенным вариантом производства по делу об административном правонарушении с помощью ТСАФ, в-третьих, устраняет существующий пробел в ст. 4.1 КоАП РФ и здесь формула умолчания неприемлема как для правоприменителя, так должностных лиц, осуществляющих контроль за административно-юрисдикционной практикой.

Таким образом, правовое регулирование назначения административного наказания, как показал проведенный анализ, не представляется, и нуждается в обстоятельном реформировании. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, должны иметь четко нормативно определенные критерии осуществления этого вида правоприменительной деятельности.

\* Статья подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

<sup>1</sup> См., например, *Серков П.П.* Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования): монография: в 3-х частях. М.: Норма. 2018. Ч. 2 и 3. С. 480.

<sup>2</sup> См., например: *Максимов И.В.* Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.М. Кониной. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. С. 51.

<sup>3</sup> См. например: *Жирков В.И.* Об условном административном наказании и условно-досрочном освобождении от него // Административное право и процесс. 2009. № 6.

<sup>4</sup> См., например: *Прохорцев И.А.* Административная ответственность за мелкое хищение: монография / под ред. А.С. Дугенца. М.: ВНИИ МВД России. 2013. С. 82-84; Аратова А.А. Административная ответственность за оскорбление: дисс. канд. юрид. наук. М., 2013 и др.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2015. № 1 (часть 1). Ст. 68.

<sup>7</sup> URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804f22ae](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804f22ae) (дата обращения: 10.08.2018).

## Проблемы налогового администрирования в России на современном этапе

**Н.Д. ЭРИАШВИЛИ,**

Профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат исторических наук, кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**А.И. ГРИГОРЬЕВ,**

Доцент кафедры публично-правовых дисциплин факультета права и управления ВЮИ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

**E-mail:** office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Проблемы налогового администрирования в России на современном этапе. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 77—79.

Институт налогового администрирования в России за последнее десятилетие подвергся серьезным изменениям. В частности, законодателем была введена новая глава 14.7 НК РФ, связанная с налоговым мониторингом. В данной ситуации налоговый орган становится не столько контролирующим органом, а помощником и консультантом для налогоплательщика. Налогоплательщик получает мотивированное мнение налогового органа о правильности налогообложения и порядке исчисления и уплаты налогов. Кроме этого, Федеральным законом от 02.07.2013 № 153-ФЗ установлен досудебный порядок обжалования решений налогового органа, что с одной стороны разгружает арбитражные суды и суды общей юрисдикции, а с другой стороны дает возможность налогоплательщику (без уплаты государственной пошлины) рассмотреть тот или иной спор вышестоящим налоговым органом.

Однако необходимо отметить, что наряду с положительными моментами, связанными с правовым положением налогоплательщиков, Федеральная налоговая служба России добивается увеличения полномочий в области налогового администрирования. В своем письме от 28.06.2018 № ЕД-4-2/12467@ заместитель руководителя ФНС России Д. Егоров сообщил, что в целях совершенствования деятельности по выявлению незаконной предприни-

мательской деятельности, фискальный орган предложил Минфину России выйти с законодательной инициативой и разрешить контролирующему органу получать информацию о счетах физических лиц вне рамок налоговой проверки. Довольно странная инициатива: есть механизмы, которые ФНС России использует довольно длительное время. Зато может появиться опасность того, что физические лица при расчетах друг с другом, будут переходить на наличные денежные средства, а это может привести к теневому наличному обороту. Кроме того, какая ни будь установленная компьютерная программа или сбой в ней, поставит налогоплательщика под подозрение в уклонении от уплаты налогов. И доказывать свою добросовестность, как показывает опыт, придется физическому лицу, несмотря на наличие презумпции невиновности налогоплательщика (ст. 108 НК РФ). Например, между заключенным договором займа между физическими лицами, могут потребоваться экономически обоснованные документы, а также и свидетельские показания.

Второе на что необходимо обратить внимание: судебная практика и разъяснения налоговых органов все чаще носят профискальный характер. Участились случаи, когда в формулировках стали появляться такие термины, характерные уголовно — правовым деяниям, такие как сговор, по предваритель-

ному сговору, незаконная схема. В письме от 13.06.2017 № ЕД-4-2/13650@ контролеры дают рекомендации, как на стадии проведения налоговой проверки выявлять умысел должностных лиц, направленный на неуплату налогов (сборов) Такие формулировки характерны для постановления Пленума ВС РФ от 28.12.2006 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления». Возникает закономерный вопрос, для кого это нужно? Для СК РФ? Тогда вопрос снимается.

Как только КС РФ в своем постановлении от 08.12.2017 № 39-П сформировал судебную практику следственных органов по взысканию налоговой недоимки, так Минфин России в письме от 09.01.2018 № СА-4-18/45@ рекомендовал налоговым органам, каким образом получать сведения об исчерпании способов взыскания налоговой недоимки с юридического лица. Из содержания этого письма становится ясно, что налоговые проверки становятся скрытой угрозой для налогоплательщика. Другой пример. КС РФ в своем определении от 17.07.2018 № 1707-О пришел к выводу, что нормы ст. 54.1 НК РФ, защищающие от проблем с налоговыми органами из — за контрагентов, *не имеют обратной силы*. То есть норма, улучшающая положение налогоплательщика, не обязательно должна иметь обратную силу, что прямо противоречит п. 3 ст. 5 НК РФ (?!). В то же самое время, ФНС России в своих письмах от 16.08.2017 № СА-4-7/16152@, от 31.10.2017 № ЕД-4-9/22123@ отметила, что новые стандарты оценки добросовестности налогоплательщика более жесткие, *введены с обратной силой и подлежат применению к прошлым налоговым периодам, проверка которых начата после вступления в силу ст. 54.1 НК РФ*.

Еще не можем пройти мимо такой проблемы, как придание юридической силы разъяснениям Минфина России и ФНС России. Толчок этому дало постановление КС РФ от 31.03.2015 № 6-П (далее Постановление № 6-П). Высший суд резюмировал, что в некоторых случаях письма ФНС России могут становиться источниками права, а именно если они (письма) соответствуют следующим признакам:

- обязательный для неопределенного круга лиц;
- рассчитанный на неоднократное применение;
- имеющее общерегулятивное значение.

Вместо того, чтобы дать ответ изданным циркулярам налогового органа и финансового ведомства, они фактически в дальнейшем стали издавать такие разъяснения. Ящик Пандоры был открыт. В письме от 22.11.2017 № 03-15-07/7748 финансисты фактически ввели новое правовое регулирование, касающееся обложению страховых взносов компенсационных выплат неработающим членам семьи работника. В этот раз ВС РФ в своем решении от 14.06.2018 № АКПИ18-393 признал абз. 7 данного письма недействующим.

Еще одно письмо финансового органа заслуживает пристального внимания. В письме от 23.05.2018 № 03-04-05/34859 финансовый орган довольно вольно дал толкование международного договора (договор ЕАЭС, подписанный в городе Астана 29 мая 2014 года). В частности, было указано, что, если работники из стран ЕАЭС (Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Армения) по итогам налогового периода не приобрели статус налогового резидента (находились на территории РФ менее 183 дня в году), их доходы подлежат обложению по ставке 30%. Вот так финансисты отрегулировали международное соглашение. Хотелось бы отметить, что аналогичной позиции ранее придерживалась ФНС России (письмо ФНС России от 16.03.2016 № БС-3-11/1099@). Однако, затем свою позицию они изменили на прямо противоположную (письмо ФНС России от 28.11.2016 № БС-4-11/22588@). Не знаем какой цели добивались этим письмом специалисты финансового ведомства, но они добились только одного — придали своему письму свойства нормативного акта. Хотелось бы напомнить, в свое время КС РФ от 25.06.2015 № 16-П отметил, что международным соглашением, заключенным между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, установлено особое налоговое регулирование, отличающиеся от национальных правил. Исходя из этого, определение статуса налогового резидента должно осуществляться на основании критериев, закрепленных в протоколе, вне связи с положениями НК РФ. Ни больше,

ни меньше. Иной подход фактически привел бы к произвольному отказу России от взятых на себя обязательств. Обращаем внимание, что в настоящее время нормы протокола от 24.01.2006 между Россией и Республикой Беларусь противоречат положениям статьи 73 Договора о ЕАЭС. В статье 6 Договора о ЕАЭС указано, что в случае возникновения противоречий между международными договорами стран-участниц и настоящим договором приоритет имеет настоящий договор. А в статье 73 Договора о ЕАЭС не предусмотрен налоговых обязательств граждан из стран ЕАЭС по ставкам, не являющихся налоговыми резидентами РФ, в случае неприобретения ими статуса налогового резидента.

Летом 2018 года ФНС России издало письмо от 10.2018 № ЕД-4-15/13247, которое в среде налогоплательщиков вызвало справедливое возмущение и протест. В письме идет речь о профилактике нарушений, связанных с фиктивностью финансово — хозяйственной деятельностью. Содержание этого документа можно разделить на две группы.

1. признаки недобросовестности налогоплательщика.

2. информация, связанная с аннулированием налоговых деклараций, причем алгоритма действий перевода аннулированных деклараций, в соответствующие налоговому законодательству, письмо не содержит.

Возникает вопрос: где в статье 80 НК РФ прописан механизм аннулирования налоговых (уточненных) деклараций? Его просто нет и не было.

Во-вторых, авторы письма относят к фиктивности и недобросовестности налогоплательщика такие признаки, как ошибка в номере налоговой декларации, присутствие адвоката на допросе директора или иного должностного лица, наличие у налогоплательщика десяти банковских счетов? (а если их будет одиннадцать или двенадцать?).

Сам по себе некорректный номер ни о чем не говорит: это может быть чисто техническая ошибка бухгалтера. По поводу присутствия адвоката на допросах руководителя налогоплательщика, вспоминается статья 48 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует право каждого гражданина на квалифицированную юридическую помощь. Очень странно: вполне правомерное поведение налогоплательщика трактуется фискальным органом, как подозрительное и являться отягчающим обстоятельством.

Исходя из того, что изданное письмо предназначено широкому кругу, носит регулятивный характер — оно приобретает все свойства нормативного правового акта (что и подтвердил КС РФ в своем Постановлении № 6-П).

Хотелось бы напомнить авторам таких писем, что Правительство Российской Федерации в постановлении от 30.09.2004 № 506 «Положение о Федеральной налоговой службе», в пункте 7 сделало вывод, что *ФНС России не вправе издавать нормативные правовые акты*.

Подводя итог сказанному, необходимо на законодательном уровне определиться с действующей практикой придания юридической силы разъяснениям (письмам) органами исполнительной власти (Минфина России ФНС России), ибо имеющее место «нормотворчество» может вконец запутать российское законодательство, а у налогоплательщиков возникнут дополнительные необоснованные риски, связанные с мероприятиями налогового контроля.

## Актуальные вопросы административно- правового регулирования мер административного принуждения

### Э.В. МАРКИНА

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

E-mail: office@unity-dana.ru

### Ю.Н. СОСНОВСКАЯ

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

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Актуальные вопросы административно-правового регулирования мер административного принуждения. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 80—83.

**Рецензент:** Дудин Григорий Евгеньевич — ст. преподаватель кафедры административной деятельности ОВД кандидат юридических наук

Основное понятие мер административно-правового принуждения применяемое учеными в области административного права подразумевает под собой закрепленную в административном законодательстве установленную правовую норму, обеспечивающую реализацию функции и задач, возложенных на контролирующей государственный орган исполнительной власти. Для обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка государственные органы исполнительной власти имеют в своем распоряжении различные меры административно-правового принуждения.<sup>1</sup>

Под мерой административно-правового принуждения понимается комплекс физических или психических воздействий, выполняемых государственным служащим в лице органа исполнительной власти. Применяются меры административно-правового принуждения в соответствии с установленным процессуальным порядком. Административно-правовое принуждение обширно используется органами внутренних дел для реализации возложенных на них полномочий.

Для применения меры административно-правового принуждения в отношении физического или юридического лица необходимо учитывать законные основания. Основанием

применения мер административного принуждения будет являться:

- совершение физическим или юридическим лицом административного правонарушения.
- невыполнение законных требований физическим или юридическим лицом о совершении или прекращении определенной деятельности.

В процессе изучения административного принуждения возникает масса вопросов, так как ученые в области административного права не разделяют общего мнения, когда применяется мера административного принуждения, а когда это профилактика правонарушений.

Административное принуждение — особый вид государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Меры административного принуждения используются в процессе реализации исполнительной власти соответствующими органами и должностными лицами, что является результатом проявления их государственно-властных полномочий. Всем мерам административного воздействия присущ властно-принудительный характер.

В то же время, говоря об этих мерах, имеются в виду не общие запреты, не диспозиции норм права, а конкретные меры государственного принуждения, выражающиеся в непосредственной оперативной деятельности государственных органов, должностных лиц, в фактических актах прямого воздействия на поведение людей, их волю, в частности, производство личного досмотра пассажиров и т.п. При этом добровольное выполнение установленных правил (правил досмотра) теми субъектами, к которым они обращены, не устраняет их объективно принудительного содержания — серьезных ограничений их личной свободы, личной и имущественной неприкосновенности.

Административное принуждение по своему содержанию заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т.е. тех или иных неблагоприятных последствий.

Все меры административного принуждения применяются для того, чтобы заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них либо подчиниться установленным правоограничениям. Таким образом, объектом принудительного воздействия в конечном итоге оказывается не сама личность, а ее поведение.

Меры административного принуждения могут устанавливаться только правовыми актами. Применение этих мер допускается лишь на основе законов и других нормативных предписаний и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права. Следовательно, административное принуждение является правовым принуждением, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления.

Административное принуждение применяется лишь уполномоченными на то органами и должностными лицами. Их круг строго определен правовыми актами. Как правило, к ним относятся исполнительные органы и их должностные лица, уполномоченные на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления (например,

органы внутренних дел, таможенные органы). Таким образом, административное принуждение характеризуется множественностью органов и должностных лиц, полномочных применять меры такого принуждения.

Административное принуждение применяется не только к физическим лицам (гражданам России, иностранным гражданам и лицам без гражданства), но и в отношении юридических лиц.<sup>2</sup>

Одним из важнейших признаков административного принуждения является специфическая юридическая природа оснований его применения. Основанием применения административного принуждения являются:

- во-первых, совершение административного правонарушения;
- во-вторых, наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой, например стихийных бедствий, и других чрезвычайных обстоятельств.

Необходимо подчеркнуть коренное отличие оснований административного принуждения от оснований иных видов государственного принуждения, в частности уголовного наказания, в качестве которого может выступать только совершение преступления.

Большое теоретическое и практическое значение имеет вопрос о классификации мер административного принуждения, который до настоящего времени не получил единого решения и в теории, ни на практике. Четкая классификация мер административного принуждения необходима:

- для уяснения сущности разнообразных мер принуждения, применяемых органами управления;
- это имеет большое значение для применения мер принуждения, обеспечения эффективности воздействия на правонарушителей;
- правильная классификация является необходимой предпосылкой для их научной кодификации.

Система мер административного принуждения состоит из трех самостоятельных подразделений:

- административно-процессуальные меры;
- административно-предупредительные меры;
- административно-правовые санкции.

При этом отмечается, что административно-правовые санкции осуществляют охрану правопорядка и с помощью кары, восстановления и принудительного исполнения правовой обязанности, обеспечивающей реальное исполнение. Соответственно они могут носить карательный, восстановительный и пресекающий характер. Под административно-правовой санкцией предлагается понимать «элемент нормы административного права, установленный в целях ее охраны, содержащий указание на те меры государственного принуждения, которые применяются к нарушителям данной нормы, выполняющей свою роль либо кары, либо восстановления, либо реального исполнения и применяемый, как правило, в административном порядке».

Административно-предупредительные меры являются самостоятельным видом мер принуждения, назначение которых — предупреждение правонарушений и обеспечение общественной безопасности. Административно-предупредительные меры имеют строго целевой профилактический характер и направлены на предотвращение создания противоправных и иных, представляющих общественную опасность, ситуаций. Основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых установленных законодательством условий.<sup>3</sup>

К административно-предупредительным мерам относят:

- административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- досмотр ручной клади у лиц желающих посетить общественное мероприятие;
- задержание лица, не имеющего при себе документов удостоверяющих личность, которое не сообщает или не может сообщить персональных данных о себе;
- привод, регистрация и официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения;
- изъятие огнестрельного оружия у лиц, страдающих психическими заболеваниями;
- проверка документов (при основании подозревать лицо в совершении правонарушения);

Отмечая общность всех административно-предупредительных мер, нельзя не заметить различий между отдельными мерами по их непосредственному назначению и характеру право ограничений.

Главной особенностью является четко выраженный профилактический характер, что позволяет использовать эти меры для предупреждения правонарушений, обеспечения общественной безопасности в специфических условиях, когда интересам общества создается известная угроза, в то же время, меры административного предупреждения применяются при отсутствии правонарушений, в особых или чрезвычайных обстоятельствах. Реальных правонарушений при этом нет, но они могут появиться, если не будут применены меры административного предупреждения, что позволяет им быть важнейшим средством превенции административных и иных правонарушений.

Меры административного пресечения используются как средство принудительного прекращения правонарушений и предотвращения их вредных последствий.<sup>4</sup> Эти меры направлены на принудительное прекращение противоправного поведения, недопущение, устранение вредных его последствий, на создание условий для возможного привлечения виновных лиц к административной ответственности.<sup>5</sup> По своей цели меры административного пресечения отличаются от административных взысканий и административно-предупредительных мер. Главная их цель состоит в прекращении противоправного поведения, устранении противоправной ситуации, принуждении правонарушителя вести себя правомерно, в рамках, установленных правил общежития.

В отличие от административно-предупредительных мер — меры пресечения применяются в связи с совершенными правонарушениями и к субъектам, их совершившим. Меры пресечения применяются только при наличии правонарушений, и как все принудительные средства являются предусмотренной законом реакцией на неправомерные действия.

В целом административно-пресекающие меры направлены на принудительное прекращение противоправного поведения, при наличии правонарушения.

Меры административного взыскания представляют собой вид административной ответственности, применяется за совершение определенных правонарушений, а также для предупреждения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.<sup>6</sup>

Административное взыскание занимает особое место в системе мер административного принуждения. Их особенность состоит в следующем:

- они носят ярко выраженный санкционный характер,
- воспитательное воздействие от их применения наиболее высоко, поскольку достигается простым, быстрым и наглядным способом;
- взыскания могут применять не только органы государственного управления, но и другие субъекты право применения;
- все административные взыскания налагаются на основе специального индивидуального акта управления — постановления или решения;
- наложение административных взысканий осуществляется уполномоченными на то органами полиции в определенном процессуальном порядке, при котором учитывается характер правонарушения, личность нарушителя, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность;
- являются эффективным средством реализации института ответственности (обязанность гражданина дать отчет о своем неправомерном поведении и понести наказание в виде административного взыскания).

КоАП РФ предусматривает ряд ограниченный применения административных наказаний. Например, административный арест не может применяться к несовершеннолетним, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, беременным женщинам, инвалидам первой и второй групп.<sup>7</sup>

Наказание за административное правонарушение налагается уполномоченным органом в соответствии с КоАП РФ и другими законами об административных правонарушениях при рассмотрении дела об административном правонарушении. О совершении административного правонарушения, как пра-

вило, составляется протокол. О вынесении административного наказания, как правило, выносится постановление. Наказание налагается в пределах, установленных Кодексом или другим нормативным правовым актом (законом), предусматривающим административную ответственность.

Отмечая большое значение предупредительных средств, следует признать, что они не являются принудительными. А вот восстановительные санкции — это особый вид административного принуждения.

Восстановительные и пресекающие средства прямо, непосредственно восстанавливают правопорядок, прекращают неправомерное поведение (снос самовольно возведенных строений, взыскание недоимки, приостановление работы, задержание и др.). Это средства прямого понуждения к обеспечению правопорядка. А взыскания — это меры негативного стимулирования. Кара (наказание, взыскание) побуждает нарушителя и иных граждан не нарушать правовые нормы, воздействует на их поведение косвенно.

<sup>1</sup> Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. 560 с.

<sup>2</sup> Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. 519 с.

<sup>3</sup> Копытов Ю.А. Административное право: учебник / Ю.А. Копытов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. 649 с.

<sup>4</sup> Макарейко Н.В. Административное право Конспект лекций/ Н.В. Макарейко. М.: Юрайт, 2014. 154 с.

<sup>5</sup> Конин Н.М. Административное право: учебник / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. М.: Издательство Юрайт, 2015. 574 с.

<sup>6</sup> Стахов А.И. Административное право России: учебник / А.И. Стахов, П.И. Кононов. М.: Издательство Юрайт, 2014. 651 с.

<sup>7</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 года (ред. от 22.11.2016) // Российская газета 31.12.2001 г. [Электронный ресурс]

## Проблемы безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних в России

### Т.М. ЗАНИНА

Профессор кафедры административной деятельности ОВД. Кандидат юридических наук, профессор. Воронежский институт МВД России

E-mail: office@unity-dana.ru

### М.В. БУТОВА

Адъюнкт. Воронежский институт МВД России

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** Проблемы безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних в России. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 84—85.

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2017—2022 гг., ставшая новым импульсом развития законодательства в сфере «охраны детства», определяла в качестве одной из основных проблем низкую эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми. Продолжением развития российского общества в сфере социальной защиты несовершеннолетних стало официальное объявление 2018—2027 гг. Десятилетием детства. Президент Российской Федерации В.В. Путин в ежегодных посланиях ставит задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области семьи и детства.

В качестве одного из приоритетов государственной политики в сфере национальной безопасности определяется создание «... единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики)...».

На очевидные проблемы в данной сфере указывает анализ статистических данных по территории России в целом. В 2017 году количество преступлений, совершенных с участием несовершеннолетних, по сравнению с 2016 годом уменьшилось на 8,5% (с 53 736 до 45 288), а количество принявших участие в их совершении лиц на 6,7% (с 48 589 до 42 504)<sup>1</sup>. Это свидетельствует об успешной государственной политике в области ее профилактики. Вице-премьер РФ Ольга Голодец на заседании правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав заяви-

ла, что в России сформировался тренд на снижение подростковой преступности.

Что касается данных по субъектам, то здесь стоит отметить на примере Липецкой области за 2017 год положительную тенденцию в динамике и структуре подростковой преступности. Количество расследованных преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их участии, снизилось на 15,6%. Число преступлений, совершенных несовершеннолетними в истекшем году, является самым низким показателем, за последние 10 лет. На 20,0% уменьшилось число несовершеннолетних, ранее судимых, совершивших повторные преступления. Данный показатель является самым низким за последние 5 лет.

Главными причинами и условиями безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних является совокупность следующих факторов:

*во-первых*, социально-экономических, организационно-правовых (законодательство и непосредственно его соответствие общественной жизни),

*во-вторых*, социально-демографических и, в-третьих, субъективных (психологические особенности).

Кроме этого, одной из ключевых причин, способствующих асоциальному и криминальному поведению лиц, которые не достигли совершеннолетнего возраста, является их беспризорность, бродяжничество и попрошайничество.

К числу причин детской безнадзорности и девиантного поведения относится не только бесконтрольность со стороны родителей, а зачастую отрицательное влияние на своих не-

совершеннолетних детей, в связи с ведением антиобщественного образа жизни. Нельзя не отметить крылатую фразу Александра Пашинина: «Зачастую у беспризорных детей беспризорные родители».

Данные неотвратимые события, «являясь не только юридической, но и социальной и нравственной проблемой, поскольку речь в первую очередь идет о человеке, об уважении его прав и защите его чести и достоинства, о воспитании в нём лучших человеческих чувств и высших моральных принципов»<sup>ii</sup>, на протяжении десятков лет остаются одной из серьезнейших проблем в современной России, и представляют собой дестабилизирующий фактор, а во многих случаях приводят к негативным последствиям, которые выражаются в совершении лицом, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, административного правонарушения или даже преступления.

По нашему мнению, важнейшей детерминантой — фактором, способным оказывать влияние на общественные и иные процессы, отношения) возникновения и роста беспризорности, безнадзорности, административных и других правонарушений несовершеннолетних, является разрушение государственной инфраструктуры социализации и общественного воспитания детей без формирования новой эффективной структуры социализации и досуга лиц, не достигших совершеннолетия, в условиях рыночной экономики.

Минимальная государственная поддержка общественных молодежных и детских объединений, значительное снижение финансирования образовательных, культурно-просветительских учреждений, учреждений социальной защиты, социальных служб неблагоприятно отражаются на социальном благополучии подростков, приводят к негативным тенденциям в социальной ориентации молодых граждан, к росту агрессии и, в конечном итоге, к правонарушениям не достигших совершеннолетия лиц.

В связи с этим необходимо определить принципы и задачи правоприменительной деятельности в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних и выработать понятийно-категориальный инструментарий, который используют в своей деятельности субъекты системы профилактики безнадзорности правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия.

Деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается на следующих принципах: законность, гласность, гуманное обращение с несовершеннолетними, историческая преемствен-

ность, демократизм, приоритет воспитательных профилактических мер над репрессивными, поддержка семьи и взаимодействие с ней и защита прав и интересов несовершеннолетних.

На основании указанных принципов можно выделить и основные крупномасштабные концептуальные задачи, стоящие перед разветвленной государственной системой профилактики безнадзорности и правонарушении несовершеннолетних:

а) предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

б) обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. По нашему мнению, данная задача имеет особое значение, так как в условиях современности интересы подростка часто подвергаются нарушению, но несовершеннолетние, в силу неосведомленности, не могут самостоятельно их защитить;

в) социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

г) выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных;

д) обеспечение всесторонней поддержки детей из малообеспеченных семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и т.д.

Подводя итог, хотелось бы отметить, под ликвидацией условий, которые способствуют совершению правонарушений, понимается наведение порядка в обеспечении выполнения основополагающих требований законов и других нормативно-правовых актов. Помимо этого, необходимо сформировать у несовершеннолетних мировоззрение, моральную стойкость, являющихся главным средством в предупреждении аморального поведения и совершения правонарушений.

Лишь совместная, объединенная профилактическая и воспитательная работа всех без исключения звеньев воспитательного фронта в конечном итоге приведет к желаемому результату, нравственной закалки молодежи, делающей невозможным совершение преступлений и административных правонарушений.

<sup>1</sup> Сборник «Состояние преступности в России за январь-декабрь 2017 года» / ФКУ Главный информационно-аналитический центр МВД России. М., 2017.

<sup>2</sup> Трудные судьбы подростков-кто виноват?: научно-популярное издание. Серия «Молодежи о праве». М.: Издательство «Юридическая литература», 1991. С. 188.

## О видах контроля в системе Федеральных органов исполнительной власти

**С.М. ЗУБАРЕВ**

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: office@unity-dana.ru

**Для цитирования:** О видах контроля в системе Федеральных органов исполнительной власти. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018/3. С. 86—88.

Одним из главных видов оснований для классификации государственного контроля в сфере государственного управления является организационная (управленческая) взаимосвязь субъекта контроля (государственные органы и должностные лица, наделенные контрольными функциями и полномочиями) и контролируемого объекта (деятельность государственных органов, их структурных подразделений и государственных служащих). По данному критерию традиционно выделяются надведомственный (межведомственный, вневедомственный), ведомственный и внутриведомственный контроль. Наибольшее распространение эти виды контроля получили в системе исполнительной власти.

Данное обстоятельство предполагает научно-практическое осмысление указанных терминов с позиций теории административного права.

Отправной точкой здесь может служить постижение понятия «ведомство». Этимологически оно означает учреждение или совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь область государственного управления<sup>1</sup>.

В юридической науке и правовых документах до недавнего времени превалировал более узкий подход — к ведомствам относились все федеральные органы исполнительной власти, за исключением министерств (государственные комитеты, федеральные службы, комиссии, агентства, надзоры)<sup>2</sup>.

Сегодня такая позиция в теории и законодательстве скорректирована. По справедливому мнению Д.Н. Бахраха, под административным ведомством понимают систему организаций, организационно подчиненных одному органу исполнительной власти. Основными признаками административного ведомства, по мысли автора, являются: 1) каждое ведомство имеет определенные нормативно закрепленные цели; 2) административное ведомство представляет собой четко обособленную сложную систему, состоящую из самостоятельных организаций, подчиненных одной из них, которая является ее центром, руководящим органом; 3) каждое ведомство построено иерархично, имеет линейную структуру, нижестоящие организации организационно (административно) подчинены вышестоящим, а последние несут ответственность за их деятельность; 4) ведомство — экономико-правовая общность, у него во владении есть определенное имущество, которое состоит из имущества организаций и централизованных фондов (резервов), принадлежащих системе в целом, внутри него действуют нормативные акты руководящего системой органа<sup>3</sup>. На наш взгляд, эти признаки необходимо дополнить как минимум одним — административное ведомство имеет кадровый состав государственных служащих, объединенный едиными целями, задачами, функциями и наделенный для их осуществления соответствующей компетенцией.

Таким образом, в буквальном смысле термин «вневедомственный контроль» означает осуществление контрольной деятельности субъектами, не относящимися к соответствующему ведомству, «ведомственный контроль» — контрольная деятельность в рамках одного ведомства, а «внутриведомственный контроль» — контрольная деятельность внутри одного ведомства. Рассмотрим указанные виды контроля применительно к действующей структуре федеральных органов исполнительной власти.

В теории административного права понятие *вневедомственного контроля* отождествляется с надведомственным (межведомственным) контролем, содержание которого достаточно хорошо разработано<sup>4</sup>. Следовательно, вневедомственный контроль обладает подобающими основными признаками. Он осуществляется: 1) специально уполномоченным государственным органом; 2) в отношении организационно неподчиненных государственных органов (административных ведомств); 3) по определенному кругу вопросов; 4) с использованием определенных государственно-властных полномочий.

С учетом функционального предназначения указанные признаки в большей степени относятся к деятельности федеральных служб как органов, осуществляющих полномочия по контролю и надзору. Например, согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331<sup>5</sup>, Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) осуществляет контроль за федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), законодательства о государственном оборонном заказе, законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в пределах своей компетенции (5.3.1.1).

Однако не только федеральные службы могут быть отнесены к субъектам вневедомственного контроля. Так, Минюст России на-

делен определенными контрольными полномочиями в отношении иных федеральных органов исполнительной власти. В частности, он наделен правом проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации; ведет контрольные экземпляры нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации<sup>6</sup>.

Вопрос об отнесении органов исполнительной власти к субъектам *ведомственного контроля* является одним из наиболее сложных. По нашему мнению, в настоящее время ведомственный контроль в системе федеральных органов исполнительной власти осуществляет федеральное министерство в отношении подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, а также иных федеральных органов исполнительной власти в отношении подведомственных им органов и организаций. Данное мнение базируется на положениях Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с подпунктом «г») п. 2 данного Указа федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В этих целях федеральный министр осуществляет разнообразные функции, в том числе утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении, во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение, и т.д.

Процедуры ведомственного контроля закреплены, как правило, в подзаконных актах. Это могут быть как специальные нормативные правовые акты (к примеру, Приказ Минюста России от 27 октября 2009 г. № 361 «Об организации проверок в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, осуществлении

координации и контроля их деятельности»<sup>7</sup>), так и разделы актов общего характера (например, раздел IX Регламента Министерства финансов Российской Федерации<sup>8</sup>).

Особое место в системе исполнительной власти отводится *внутриведомственному контролю*, который представляет собой целенаправленную организующую системную деятельность руководителей, должностных лиц государственных органов по установлению соответствия функционирования подчиненных подразделений и государственных служащих нормативно-правовым стандартам и корректированию выявленных отклонений.

Внутриведомственный контроль проводится в иерархическом порядке всеми руководителями государственных органов и их структурных подразделений, а также иными должностными лицами, поскольку является органической частью их служебной деятельности. Руководители несут персональную ответственность не только за проведение процедур внутриведомственного контроля, но и за устранение выявленных недостатков.

---

<sup>1</sup> См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1968. С. 68.

<sup>2</sup> См., например: ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. 17.11.1995); Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. С. 236-240.

<sup>3</sup> См.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 184-185.

<sup>4</sup> См., например: *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М.: Юрид. лит., 1974. С. 15-24; и др.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (ред. от 17.02.2018) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 28.05.2018) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>7</sup> См.: СПС КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> См.: Приказ Минфина России от 15 июня 2012 г. № 82н «О Регламенте Министерства финансов Российской Федерации» // БНАФОИВ. 2012. № 51.