

International journal
ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCESS

No 1

IJAPALP

2018



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА

Actual problems of administrative law and process

№ 1 • 2018

EDITORIAL BOARD

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

S.N. Baburin,
doctor of law, professor

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

A.A. Bakradze,
doctor of law, professor

S.N. Bratanovsky,
doctor of law, professor

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

A.M. Voronov,
doctor of law, professor

A.Y. Grishko,
doctor of law, professor

G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor

M.D. Davitadze,
doctor of law, professor

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

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

A.B. Zelencov,
doctor of law, professor

A.V. Zubach,
candidate of law, professor

S.M. Ziryanov,
doctor of law, professor

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

A.A. Kalgina
candidate of law, assistant professor

I.B. Kardashova,
doctor of law, professor

R. Kvaratskhelia,
doctor of law

N.A. Kolokolov,
doctor of law, professor

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

A.M. Kononov,
doctor of law, professor

M.V. Kostennikov,
doctor of law, professor

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

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

A.M. Osaveluk,
doctor of law, professor

I.M. Rassolov,
doctor of juridical sciences

G.A. Prokopovich,
doctor of law

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

N.V. Rumyancev,
doctor of law

Z.B. Soktoev,
doctor of law, professor

A.I. Stakhov,
doctor of law, professor

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

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

R. Chenghis,
president of Law enforcement
University, professor

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

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

Актуальные проблемы административного права и процесса

№ 1 • 2018

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Ю.Е. Аврутин,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ

С.Н. Бабурин,

доктор юридических наук, профессор

В.В. Бачила,

кандидат юридических наук, доцент

А.А. Бакрадзе,

доктор юридических наук, профессор

С.Н. Братановский,

доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования РФ

Г.А. Василевич,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь

А.М. Воронов,

доктор юридических наук, профессор

А.Я. Гришко,

доктор юридических наук, профессор

Г.С. Гурбанов,

доктор юридических наук, профессор

М.Д. Давитадзе,

доктор юридических наук, профессор

С.В. Дубровин,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ

А.С. Дугенец,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

А.Б. Зеленцов,

доктор юридических наук, профессор

А.В. Зубач,

кандидат юридических наук, профессор

С.М. Зырянов,

доктор юридических наук, профессор

Н.Г. Иванов,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

А.А. Кальгина,

кандидат юридических наук, доцент

И.Б. Кардашова,

доктор юридических наук, профессор

Р. Кварацхелия,

доктор юридических наук

Н.А. Колоколов,

доктор юридических наук, профессор

П.И. Кононов,

доктор юридических наук, профессор,
член РАЮН

А.М. Кононов,

доктор юридических наук, профессор,

М.В. Костенников,

доктор юридических наук, профессор

Г.Б. Мирзоев,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Ф.Г. Мышко,

доктор юридических наук, доцент

А.М. Осавелюк,

доктор юридических наук, профессор

Г.А. Прокопович,

доктор юридических наук

И.М. Рассолов,

доктор юридических наук

Б.В. Россинский,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Н.В. Румянцев,

доктор юридических наук,

З.Б. Соктоев,

доктор юридических наук, профессор

А.И. Стахов,

доктор юридических наук, профессор

Л.Н. Тепман,

доктор экономических наук, профессор

Н.М. Чепурнова,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Р. Чингиз,

президент Университета правоохранительных органов Монголии, профессор

А.П. Шергин,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Н.Д. Эриашвили,

кандидат исторических, кандидат юридических наук,
доктор, экономических наук, профессор

Editor in Chief

I.M. Rassolov,
doctor of laws

Chief editor of Joint editorial

N.D. Eriashvili
candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor of
economics, professor, laureate
of the Russian Federation
Government prize in Science and
Technology.
E-mail: professor60@mail.ru

*CEO of publishing house
«UNITY-DANA»*

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

Representations:

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

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

Chief editor
S. Baramidze

Special correspondent
A. Kldeiseli

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

Reporter:
M.Ya. Nodia
Registration certificate
404499538

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

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

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

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

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

CONTENTS

Topical questions of jurisprudence

I.V. Fedorova. Problem aspects of interaction of police with institutes of a civil society	5
Ya.N. Nedraga. Problems of application of the norms of the Code of the Moscow region on administrative violations	8
N.V. Malakhova. The issues of stimulating the performance of employees of law enforcement bodies.....	13
O.V. Kurbatova. The role of administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty in the system of crime prevention.....	16
N.G. Kiseleva. Features of the implementation of federal state control (supervision) in the field of migration in the Republic of Azerbaijan	20
M.A. Kapkova. On the issue of distinguishing the composition of beatings and other violent acts that caused physical pain from related crimes.....	23
A.N. Gryshchenko. Functionality problems of administrative-legal security of the rights and freedoms of citizens in the sphere of internal Affairs	25
E.O. Bondar, S.V. Izotina. The most common methods of legalization (laundering) of proceeds from crime and financing of terrorism.....	33
I.A. Admiralova. To the question of the rights and freedoms of citizens in conditions of martial law	37
V.S. Shcherbacheny. About the peculiarities of administrative-legal regulation of relations emerging in the sphere of fuel and energy complex.....	40
S.V. Kalinina. Mechanism of administrative legal protection of the right of citizens for the address in public authorities and local governments	45
G.N. Vasilenko, I.K. Lobanova. Public order: properties and signs of legal category	49
S.P. Stashenko, V.I. Koshevatskiy, Features of the design of the composition of administrative offenses.....	52
G.K. Khadisov, Yu.I. Popugaev, D.N. Shurukhnova. Legal regulation of the training of employees who are well-off in the personnel reserves of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia for appointment to higher positions.....	55
A.M. Gogolev. Entity, contents and types of the state administration from line items of the administrative and financial law of the modern Russia	62
M.V. Velichkina. State youth policy: problems and development priorities	69
A.G. Isakova. Public management in the alcohol sector	74
E.V. Markina, Ju. N. Sosnovskaya. Current issues on the improvement of administrative and legal status of the internal affairs agencies. The problem of administrative and legal status of the internal affairs authorities	79
D.A. Starodubtseva. Legal regulation of state control «control (supervision)» in the field of education	82
N.D. Eriashvili. On improvement of activity of police providing traffic safety, through the departmental lawmaking in the Russian Federation	87

Главный редактор

И.М. Рассолов,
доктор юридических наук

Главный редактор Объединенной редакции

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

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

Представительства:

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

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

**Редактор
С. Барамидзе**

**Специальный корреспондент
А. Клдеисели**

**Корреспондент:
М.Я. Нодия**

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

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

в Израиле: Иокнеам,
ул. Цеелим, д. 8
Л.Н. Тепман,
доктор экономических наук,
профессор
E-mail: tepmn32@list.ru

+

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

Актуальные вопросы юриспруденции

И.В. Федорова. Проблемные аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.....	5
Я.Н. Недрага. Проблемы применения норм Кодекса Московской области об административных правонарушениях.....	8
Н.В. Малахова. Вопросы стимулирования служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел.....	13
О.В. Курбатова. Роль административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в системе профилактики преступности.....	16
Н.Г. Киселева. Особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции в Азербайджанской Республике.....	20
М.А. Капкова. К вопросу о разграничении состава побоев и иных насильственных действий, причинивших физическую боль от смежных преступлений.....	23
А.Н. Грищенко. Проблемы функциональности административно-правовой обеспеченности прав и свобод граждан в сфере внутренних дел.....	25
Е.О. Бондарь, С.В. Изутина. Наиболее распространённые способы легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.....	33
И.А. Адмиралова. К вопросу о гарантиях правового обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции.....	37
В.С. Щербаченя. Особенности административно-правового регулирования отношений в сфере топливно-энергетического комплекса.....	40
С.В. Калинина. Механизм административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.....	45
Г.Н. Василенко, И.К. Лобанова. Общественный порядок: свойства и признаки правовой категории.....	49
С.П. Стащенко, В.И. Ковшевацкий. К вопросу о конструкциях составов административных правонарушений.....	52
Г.Х. Хадисов, Ю.И. Попугаев, Д.Н. Шурухнова. Правовая регламентация подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности.....	55
А.М. Гоголев. Сущность, содержание и виды государственного администрирования с позиций административного и финансового права современной России.....	62
М.В. Величкина. Государственная молодежная политика: проблемы и приоритеты развития.....	69
А.Г. Исакова. Государственное управление в сфере алкогольного рынка.....	74
Э.В. Маркина, Ю.Н. Сосновская. Актуальные вопросы по совершенствованию административно-правового положения органов внутренних дел. Проблемы административно-правового положения органов внутренних дел.....	79
Д.А. Стародубцева. Правовое регулирование государственного управления «контроля (надзора)» в сфере образования.....	82
Н.Д. Эриашвили. О совершенствовании деятельности полиции, обеспечивающей безопасность дорожного движения, посредством ведомственного правотворчества в Российской Федерации.....	87

Problem aspects of interaction of police with institutes of a civil society

Проблемные аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества

Inna Viktorovna Fedorova,
Lecturer chair of the administrative activities of
divisions of internal affairs Moscow University of the
Ministry of the Interior of Russia named after
V.YA. Kikotya

Инна Викторовна Федорова,
Преподаватель кафедры
административной деятельности органов внутрен-
них дел Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article considers problem aspects of interaction of police and society in the process of building a civil society.

Keywords: police; civil society institutions; social manipulation; protection of public order

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные аспекты взаимодействия полиции и общества в рамках процесса построения гражданского общества.

Ключевые слова: полиция; институты гражданского общества; социальная манипуляция; охрана общественного порядка

Для цитирования: Федорова И.В. Проблемные аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 5-7.

Вопрос о построении в России полноценного гражданского общества уже долгие годы является дискуссионным, что объясняется следующими причинами:

1. отсутствие единого методологического подхода к изучению феномена гражданского общества, ввиду чего отсутствует признанный всеми набор его константных признаков, и, соответственно, модель гражданского общества;

2. многие положения, закрепленные в Конституции РФ, имеют сложности с практической реализацией (в частности, речь идет о правовом государстве);

3. полноценное гражданское общество не может нормально функционировать с рамках текущей социально-экономической реальности. Перечисленные проблемы оказывают непосредственное воздействие на взаимодействие полиции и гражданского общества, потому как общие проблемы построения гражданского общества налагают отпечаток на его частные проявления.

Говоря об институтах гражданского общества, стоит отметить, что каких-либо специфических институтов, существование которых возможно было бы только в гражданском обществе, нет. Многие социальные институты, являющиеся обязательными для гражданского общества, могут существовать в государствах без такового общества. К примеру, адвокатура, часто упоминаемая в литературе в качестве атрибута гражданского общества, возникла еще в XIX веке в результате судебной реформы. Поэтому, следует считать, что

под институтами гражданского общества нужно понимать уже известные социальные институты, взятые в совокупности и отвечающие определенным характеристикам, предъявляемым к уровню их развития. В гражданском обществе большой вес приобретают институты, осуществляющие профилактические и консультативные функции, а также функции защиты прав человека и гражданина. Обязательным условием существования гражданского общества является наличие вспомогательных институтов в сфере охраны общественного порядка и соблюдения законности. Данные институты взаимодействуют с правоохранительными органами, и по уровню развития этого взаимодействия можно напрямую судить о состоянии гражданского общества, поэтому вопрос о связи полиции с институтами гражданского общества следует считать ключевым.

На наш взгляд, полиция должна напрямую взаимодействовать с институтами гражданского общества, деятельность которых связана с обеспечением общественного порядка и безопасности – именно в данном контексте проводится большинство исследований, посвященных этой тематике. Так, исследователь Поляков А. И. видит взаимодействие полиции и гражданского общества как расширение сферы правоохранительной деятельности, выделяя деятельность негосударственных правоохранительных организаций, подразделяя их на две группы:

1. органы, правомочные осуществлять правоохранительную деятельность (включая частные детективные организации);

2. институты, реализующие правоохранительные функции (адвокатура, нотариат, институты медиации, негосударственные судебно-экспертные организации, третейские суды и др.)¹ Достоинством данной точки зрения является указание на конкретные социальные институты, однако, происходит смешение деятельности институтов и правоохранительной деятельности государства.

Половинкин В. А. справедливо полагает, что полиция взаимодействует с институтами гражданского общества на основании «общественного договора» (здесь нам видится очевидная связь с известной теорией договорного происхождения государства и права), «согласно которому его субъекты объединяют усилия по обеспечению правопорядка и конституционных прав граждан при непосредственном участии государства и его органов».⁴ Это положение следует считать существенным, поскольку многие институты гражданского общества вовсе не являются обязательными для государства (в том смысле, в котором государство не побуждает создавать неинституциональные третейские суды, прибегать к процедуре медиации и др.), при отсутствии, в большинстве случаев, обязательных нормативных предписаний институты успешно развиваются.

Также Половинкин В. А. рассуждает о пользе и вреде социальной манипуляции в рамках взаимодействия полиции и институтов гражданского общества. Приводя примеры негативной манипуляции, когда негативное воздействие на общественное сознание приводит к стереотипам о «России как государстве легитимного насилия» к криминальной сущности текущего социального порядка, исследователь считает, что возможно и позитивная манипуляция: «при сбалансированной взаимодействии полиции и институтов гражданского общества посредством манипуляции у людей строится поведение в обществе на основе восприятия реальных событий и общественных ценностей».⁵

Данное утверждение полно противоречий - несмотря на то, что манипуляция действительно может иметь как негативный, так и позитивный оттенок, ее цель в любом случае заключается в отводе индивида или социальной группы от объективного, фактологического осмысления реальных явлений и событий, что вводит людей в заблуждение и пагубно сказывается на общественном самосознании. Каждый представитель гражданского общества должен мыслить самостоятельно, рационально, а не идти на поводу навязанных правил и стереотипов – только в этом

случае будет возможно проявление подлинной свободы личности.

Взаимодействие институтов гражданского общества с полицией должно строиться на основе активного участия граждан в охране общественного порядка. Суть этого явления заключается в том, что каждый человек осознает необходимость участия в общественной жизни. Панов С.Л. выделяет возможные виды участия граждан в охране правопорядка – предупреждение и пресечение правонарушений в общественных местах, предупреждение безнадзорности, оказание содействия правоохранительным органам, внесение предложения по укреплению правопорядка и др.³

Здесь следует отметить, что указанные виды являются универсальными для каждого человека, однако, участие институтов гражданского общества в первую очередь проявляется в деятельности организованных структур, наибольшее значение из которых имеет функционирование объединений граждан, которые своими силами осуществляют охрану общественного порядка, что означает развитость индивидуального и коллективного самосознания. В обществе всегда существуют примеры подобных объединений, однако гражданскому обществу присущи определенные особенности, такие как, в частности, добровольность объединений, безвозмездный характер участия, законность деятельности.

Будут ли данные объединения функционировать законно и эффективно – это во многом зависит от полиции, потому как, к примеру, американские движения бдительности, целью которых было линчевание преступников, возникли из-за неспособности правоохранительных органов привлекать к ответственности правонарушителей, в результате чего многие из них не понесли наказания.

Заслуживает внимания позиция Артемова В. Н., который мыслит деятельность полиции и институтов гражданского общества через призму дуализма государства и общества: «необходимо не только сильное государство, но и ... сильное гражданское общество». Действительно, рассматриваемые нами вопросы носят частный характер относительно взаимодействия государства и общества.

Многие исследователи, приводя меры по улучшению взаимодействия полиции и институтов гражданского общества, чаще всего либо говоря слишком широко, либо приводят бессистемные перечисления. Так, Соболева М. М. полагает, что нужно создавать благоприятные условия для правозащитных организаций, совершенствовать нормативно-правовую базу и др.⁷ Киричек Е. В. приводит конкретные меры, направленные на совершенствование как полиции и социальных институтов, так и их взаимодействия – это такие

меры как, в частности, усиление профилактической работы за счет общественных объединений, усиление общественного контроля над работой полиции, обеспечение правовой дисциплины сотрудников полиции, активизация работы общественных советов при МВД и др.² Однако, перечень мер, насчитывающий более двух десятков,

является бессистемным и не имеет единой базовой концепции.

Таким образом, взаимодействие полиции и институтов гражданского общества осуществляется в различных формах, однако необходимо совершенствовать действующие социальные механизмы в данном направлении.

¹Артемов В. М. Российское государство и гражданское общество: модель партнерства как условие модернизации деятельности органов внутренних дел // *Философия и общество*. 2016. № 3 (80). С. 68-77.

²Киричек Е. В. Совершенствование деятельности полиции по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина и взаимодействию с институтами гражданского общества: комплексные меры // *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2014. № 4 (30). С. 40-49.

³Панов С. Л., Тимко С. А., Тимко В. П. Принципы взаимодействия органов внутренних дел и общественных формирований по противодействию правонарушениям // *Психопедагогика в правоохранительных органах*. 2016. № 4 (67). С. 53-56.

⁴Половинкин В. А. Взаимодействие институтов гражданского общества и полиции в решении общественно значимых задач // *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*. 2014. № 166. С. 92-102.

⁵Половинкин В. А. Социальные манипуляторы и их роль во взаимодействии полиции и институтов гражданского общества в России // *Общество и право*. 2013. № 3 (45). С. 259-264.

⁶Поляков А. И. Деятельность негосударственных правоохранительных организаций как показатель зрелости гражданского общества // *Юридическая наука*. 2014. № 4. С. 25-29.

⁷Соболева М. М. Обеспечение и защита прав и свобод человека в деятельности полиции России: проблемы взаимодействия полиции и институтов гражданского общества // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2014. № 2 (16). С. 112-116.

Problems of application of the norms of the Code of the Moscow region on administrative violations

Проблемы применения норм Кодекса Московской области об административных правонарушениях

Yaroslav Nikolayevich Nedraga,
Adjunct 2 courses FPPPKi and NK, Department of
Administrative Law, Ministry of Internal Affairs of the
Russian Federation

Ярослав Николаевич Недрага,
адъюнкт 2 курса ФПНПКи НК, кафедры администра-
тивного права МУ МВД РФ

Annotation. The article deals with the problems of application of the norms of the Code of the Moscow region on administrative violations. The study of the norms of the legislation on administrative violations of the Russian Federation and its subjects shows the impossibility of using the proposed norms as a whole, which implies further elaboration of the issue and development of recommendations for improving the norms of the Moscow Region Code on Administrative Offenses.

Keywords: harmonization, harmonization of legislation, legislation, the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, the code of the Moscow region, the legislative system, administrative violations

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы применения норм Кодекса Московской области об административных правонарушениях. Изучение норм законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и ее субъектов показывает невозможность использования предложенных норм в целом, что подразумевает дальнейшую проработку вопроса и разработку рекомендаций совершенствования норм Кодекса Московской области об административных правонарушениях.

Ключевые слова: гармонизация, гармонизация законодательства, законодательство, КоАП РФ, кодекс Московской области, законодательная система, административные правонарушения

Для цитирования: Недрага Я.Н. Проблемы применения норм Кодекса Московской области об административных правонарушениях. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 8-12.

Понятие гармонизации законодательных норм подразумевает под собой процесс приведения к завершенности, единству, целостности и совершенству законов в соответствии с научными и методологическими основами, а также актуальностью изменений правовых отношений в обществе и интеграцией с другими сферами законодательства. Разногласие внутри какого-либо права, либо несоответствия закона и мер ответственности, либо двух законов, взаимоисключающих наступление правонарушения, создает прецедент отсутствия ответственности за нарушение норм права, тем самым исключая принцип наказуемости любого вида правонарушений.

Именно наличие противоречий в законодательных нормах в рамках определенной правовой системы приводит к тому, что принятый закон оказывается неактуальным и фактически не может быть исполнен соответствующими органами власти.

«Каждый новый закон, – обоснованно замечает Т.Л. Левшина¹, – являясь частью законодательства, должен гармонично вписаться в его систему. Поэтому необходимо решить вопрос о сроке введения закона в действие, устранить дублирование его другими нормативными актами, их противоречия, уста-

новить порядок применения отдельных положений закона»

Разногласия и противоречия в законодательстве вызваны, как правило, обширным рядом причин. К ним относятся недостаточная проработка вносимой в норму права проблемы, разногласия мнений законодателя и правоприменителя, изначально неправильная оценка правонарушения, которая приводит к невозможности квалификации самого деяния и наказания, несовместимость нормы права и жизни общества, и другие факторы, значительно влияющие на завершенность закона.

Бачило Илларию Лаврентьевна - доктор юридических наук, в своих трудах имеет следующую точку зрения: «Единство законодательной системы России состоит в согласованности и иерархической зависимости законодательства федерального и субъектов Российской Федерации. Процесс гармонизации законодательства захватывает эти два организационных уровня нормотворчества и требует применения правил юридической техники в единых форматах, согласования законов по духу, целям и предметам ведения. Только спустя десять лет после начала формирования правовой системы Российской Федерации на новой основе вопросы

унификации, гармонизации, снятия противоречий между этими двумя уровнями законодательства привлекают к себе заслуженное внимание. Пресса сообщает: «Многие региональные лидеры, раньше считавшиеся особо строптивыми, уже сейчас без колебаний отдают то, что Центр считает излишками суверенитета»².

Из работ Бачило И.Л.: «Добиться согласованности, стройности, непротиворечивости в системе права и в наиболее формализованной его части в законодательстве даже одного государства достаточно сложно. Решение указанной задачи возможно с помощью перспективного, не в полной мере исследованного направления юридической науки – сравнительного законоведения»³.

Гармонизация законодательства об административных правонарушениях – необходимый, важный и трудоемкий процесс, имеющий высокий уровень актуальности в современном правовом поле России. Судебная и правоприменительная практика показывает, что Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ)⁴ содержит достаточное количество норм, которые ввиду различных недочетов и противоречий в действительности не могут быть исполнены.

В особенности подобная ситуация заметна в региональном законодательстве. Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ, субъекты государства имеют право устанавливать административное наказание за правонарушения, не внесенные в федеральный кодекс. В данном случае отсутствие целостности и единства закона может быть обусловлено внесением в него частых изменений и принятием региональных норм права, которые не могут быть исполнены из-за отсутствия на то средств правоприменения⁵.

В постановлении Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 марта 2005 года № 67-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»» справедливо подчеркивается: «Считать объединение усилий органов публичной власти и институтов гражданского общества в целях совершенствования законодательства важнейшей задачей государственной политики Российской Федерации».

Рассматривая необходимость гармонизации законодательства в Московской области, можно привести наглядный пример, рассмотрев статью 3.1 Кодекса МО об административных правонарушениях «Нарушения тишины и покоя граждан»⁶. Статья предусматривает ответственность за нарушения тишины и покоя граждан в периоды времени указанные в «Законе о тишине МО», который неоднократно претерпевал изменения, ранее принятой версии закона. Несмотря на то, что изменения значительно увеличили периоды тишины в многоквартирных домах, позволив жителям обеспечить более расширенный временной отрезок тишины и покоя,

на практике статья кодекса оказывается нерабочей, так как не разработана методология и механизмы приведения данной нормы права в силу.

Полиция, выезжая по факту совершения административного правонарушения, связанного с нарушением тишины не имеет полномочий по составлению протоколов по вышеуказанной статье Кодекса Московской области, поэтому на месте происшествия ограничиваются либо проведением профилактической беседы, либо сбором проверочного материала, для дальнейшей передачи в Административно-Техническую инспекцию, либо составлением административного протокола в отношении правонарушителя за нарушения общественного порядка по статьям главы 20 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Следовательно, сотрудники полиции, не способные (в силу отсутствия законных полномочий) выполнить задачи по обеспечению общественной безопасности и наведению правопорядка, и принятию мер в отношении лиц, нарушивших законодательство о тишине. На практике получается, что наличие статьи в Кодексе МО об административных правонарушениях, обеспечивающей тишину и покой граждан (особенно в ночное время и в выходные и праздничные дни), предусматривающее наказание за его несоблюдение⁷, не позволяет осуществить в полной мере сотрудниками полиции наказание правонарушителя с применением предусмотренных кодексом процессуальных действий, направленных на применение административного наказания. В ночное время и в выходные дни ни сотрудники Роспотребнадзора ни Госадмтехнадзора наделенные властно-распорядительными функциями не выезжают на сигналы о нарушениях тишины, а сотрудники полиции, обеспечивающие функции правопорядка, не наделены соответствующими полномочиями. Поэтому как правило, все ограничивается для правонарушителя устным порицанием либо профилактической беседой и требованием полицейского прекратить противоправные действия, создающие высокий уровень шума. Фактически получается, что штрафы, как мера наказания, заменены профилактической беседой.

Приведенный пример показывает, что актуальность темы гармонизации законодательства, в частности КоАП РФ и субъектов, не просто высока, но и долгосрочна и сложноструктурна, требуя сбалансированного и многостороннего подхода к своему решению. Гармонизация законодательства не может быть решена банальным переписыванием законов, что и определяет долгосрочный характер актуальности проблемы. Каждая из внесенных в Кодекс Московской области об административных правонарушениях статей – не просто набор юридических формулировок, а собрание юридических аспектов общественной жизни, направленное на определение ответственности за несоблюдение и нарушение за-

конов и правовых актов, требующее практического применения в повседневной жизни гражданского общества⁸. Данная формулировка показывает, что сугубо научный подход к проблематике административных нарушений, без его практической проверки, не может создать целостного и завершенного законодательного акта, так как без действительного опыта невозможно предусмотреть всех особенностей принимаемого закона. Именно поэтому важность гармонизации законодательства в обществе всегда будет иметь высокую степень, как для государства, так и для граждан.

Данная тема актуальна и по ряду других причин, к которым можно отнести и научный аспект. В практическом юридическом поле мы видим, что гармонизация законодательства – реально протекающий процесс, необходимый для эффективности правовой системы государства, но в официальной теоретической юриспруденции понятие гармонизации законодательства отсутствует. Употребляемое в юридической литературе понятие «гармонизация права» заимствовано из зарубежной юриспруденции и в большей степени используется в международном праве. В итоге такое обстоятельство дает дисбаланс наличия проблемы и ее решения.

На практике мы видим, что существует незавершенность и дисгармония во включенных в кодекс об административных нарушениях статьях. Это относится как к применению наказания, так и к другим правовым нормам и законам, что периодически устраняется с помощью внесения соответствующих изменений в законодательные акты, но официального юридического определения данному явлению нет, как нет и понятия устранения диссонирующего явления в законодательстве, то есть гармонизации. Следовательно, до принятия юридически обоснованной теоретической базы данной проблемы актуальность темы гармонизации будет бесценно высока.

Также важность темы обусловлена концептуальной ролью гармонизации законодательства и правовой системы в целом, в частности, в КРФоАП, которая позволяет создать единый функциональный правовой инструмент действующих законов с отработанными механизмами его правоприменения. Именно гармонизация законодательства позволяет провести интеграцию нескольких правовых систем, что обеспечивает согласованность действий различных органов власти в пресечении и профилактике правонарушений.

Актуальность проблемы использования законодательства субъектов РФ можно рассмотреть и еще на одном примере. Так, в Московской области одной из признанных проблем и наиболее распространенных правонарушений является несанкционированная уличная торговля, которая может осуществляться как возведением временных, легкоборных конструкций, так и непосредственно с торговых

прилавков, автомобилей, прочих технических приспособлений. При этом предметом торговли может быть как продукция собственного приусадебного хозяйства, так и бытовая техника, одежда, товары, нуждающиеся в специальном лицензировании, ювелирные изделия и многое другое. Часто выезд сотрудников полиции на место стихийной торговли заканчивается ничем ввиду несогласованности разных законов, предусматривающих факт совершения правонарушения, подведомственность органов власти, осуществляющих проверку данных торговых точек и их продукции, и других факторов.

Так, требование полицейских прекратить стихийную незаконную торговлю может быть не выполнено нарушителями по предъявлению документов на организацию сельскохозяйственной ярмарки, дни проведения которой и места определяются администрацией города, а не полицией. Вследствие этого, несмотря на наличие статьи 4.4 КМОобАП, сотрудник полиции не может на месте проверить ни подлинность предъявляемых торговцами документов, ни перечень допустимых к продаже товаров и список допустимых для проведения ярмарок мест, ввиду того что они находятся в ведении других органов власти⁹.

КоАП РФ предусматривает сразу несколько статей за правонарушения, связанные со стихийной уличной торговлей, к которым относятся статья 14.1, ст. 14.2, ст. 14.4, ст. 14.7, ст. 14.15 и другие статьи кодекса об административных нарушениях. Несмотря на многочисленность возможных мер наказания, предусмотренных федеральным кодексом, в теории предусматривающих все неправомерные стороны торговых взаимоотношений продавца и покупателя, в большинстве своем сотрудник полиции на практике ограничивается устным предупреждением, фактически не остановив торговую деятельность, так как необходимо постановление суда или заключение и решения других государственных структур. При предъявлении сотруднику полиции на месте несанкционированной торговли свидетельства о регистрации в качестве индивидуального предпринимателя потенциальным «правонарушителем», то в действиях его уже не усматривается состава административного правонарушения предусмотренного ст. 14.1 КРФ об АП. Составлять протоколы по ст. 14.4 КРФ об АП за реализацию товаров, продуктов питания с истекшим сроком годности и предоставление услуг с нарушением требований санитарных норм; за использование «просроченных» медицинских книжек продавцами сотрудники полиции не имеют права, в связи с тем, что в соответствии Кодексом РФ об административных правонарушениях это является исключительной прерогативой органов Роспотребнадзора.

При этом в КМОобАП предусмотрено наказание за торговлю без документов, в оборудованных для этого местах, без трудового оформления

продавца и прочих особенностей, присущих фактически незаконной деятельности. В Кодексе имеется пять статей по правонарушениям в сфере потребительского рынка, которые захватывают узкую область несанкционированной торговли в том числе в неустановленных местах. Опять же полиция, которая фактически обязана предотвращать правонарушения, в сфере торговли некачественным товаром, при вызове на место стихийной торговли не имеет законных оснований согласно Кодекса МО, привлекать правонарушителей к ответственности, в связи с тем, что отсутствуют нормативные законодательные соглашения между Правительством МО и Федерацией по исполнению и применению в своей деятельности норм Кодекса МО¹⁰. В предъявляемых условиях достаточно сложно выполнение задач по обеспечению правопорядка, на территории Московской области при отсутствии инструментов противодействия и борьбы с правонарушениями, при том, что ответственность предусматривается двумя основными законами как на федеральном, так и на региональном уровне. Такая ситуация «дисбаланса» требует гармонизации как внутри законодательства об административных правонарушениях, так и данного закона с другими нормами права. Подтверждением тому могут быть реальные примеры совместных рейдов полиции, государственного административно-технического надзора, санитарно-эпидемиологических служб, транспортной и пассажирской инспекции, органов местного самоуправления и прочих надзорных органов, которые имеют высокий уровень эффективности, выявлению значительного и числа и качества административных правонарушений по всем направлениям деятельности, искоренения конкретных «очагов» несанкционированной торговли и иной противоправной деятельности.

На основании вышеизложенного, автор считает целесообразным рассмотреть вопросы о внесении нижеследующих изменений и дополнений в действующее законодательство РФ и законодательство субъектов РФ:

- Разработка и создание единого нормативно-правового акта по наделению полномочиями представителей федеральных органов государственной власти в частности полиции по реализации и исполнению норм административного законодательства субъектов РФ, предусматривающих ответственность за нарушения общественного порядка и общественной безопасности, торговли и санитарно-эпидемиологического благополучия, норм связанных с безопасностью дорожного движения в целях надлежащего исполнения функции по наведению правопорядка и обеспечению безопасности, при проведении совместных мероприятий.

- Внесение изменений в федеральный закон N 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части проведения внезапных проверочных мероприятий и профилактических и контрольных рейдов контрольно-надзорными органами по объектам торговли, в целях выявления и пресечения фактических правонарушений на объектах потребительского рынка.

- Внесение изменений в КРФобАП и законодательство субъектов РФ в части возможности составления и рассмотрения административных протоколов представителями федеральных органов государственной власти (сотрудникам полиции) по статьям кодексов, предусматривающих ответственность за нарушения санитарно-эпидемиологических норм, для безопасности жизнедеятельности населения страны.

Автор в итоге приходит к выводу, что именно гармонизация законодательства субъектов РФ совместно Кодексом об административных нарушениях РФ позволит сделать процесс противодействия административным правонарушениям, полноценным и эффективным для защиты основных прав и свобод граждан и интересов государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ. The Russian Federation Code of Administrative Offences” from 12/30/2001 N 195-FZ
2. Закон Московской области от 7 марта 2014 года N 16/2014-ОЗ «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области». The law of the Moscow region of March 7, 2014 N 16/2014-OZ “About ensuring silence and rest of citizens in the territory of the Moscow region”.
3. Кодекс Московской области об административных правонарушениях от 17.02.1017 ЗМО-37. The code of the Moscow region about administrative offenses from 2/17/1017 ZMO-37
4. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 марта 2005 года № 67-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» Postanovleniyesovet Federation of Federal Assembly

of the Russian Federation of March 11, 2005 No. 67-SF "About the report of the Federation Council of Federal Assembly of Russia of 2004 "About a condition of the legislation in Russian Federation"

5. Бачило И.Л. О трансформации институтов права. Сб. материалов.//М. Эксмо – 2015. Bachilo I.L. About transformation of institutes of the right. Сб. materials.//М. Eksmo – 2015.

6. Павлодский Е.А., Левшина Т.Л. Договоры в предпринимательской деятельности // Отв. ред. Е. А. Павлодский, Т. Л. Левшина, М.:»Статут», 2014 - 344 с. Pavlodsky E.A., Levshina T.L. Contracts in business activity//Otv. edition E.A. Pavlodsky, T.L. Levshina, M.:» Statute», 2014 - 344 pages.

7. Шурухнова Д.Н. Распределение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в рамках административно-деликтного законодательства // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Краснодар. 2016. С. 274-278. Shurukhnova D.N. Distribution of powers between federal and regional public authorities within the administrative and delictual legislation//Administrative and legal regulation of law-enforcement activity: theory and practice. Krasnodar. 2016. Page 274-278.

¹Павлодский Е.А., Левшина Т.Л. Договоры в предпринимательской деятельности // Отв. ред. Е. А. Павлодский, Т. Л. Левшина, М.:»Статут», 2014 - 344 с.

² Бачило И.Л. О трансформации институтов права. Сб. материалов.//М. Эксмо – 2015. – С.16

³Бачило И.Л. О трансформации институтов права. Сб. материалов.//М. Эксмо – 2015.

⁴Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ

⁵См.: Шурухнова Д.Н. Распределение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в рамках административно-деликтного законодательства // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Краснодар. 2016. С. 274-278.

⁶Кодекс Московской области об административных правонарушениях от 17.02.1017 ЗМО-37

⁷Закон Московской области от 7 марта 2014 года N 16/2014-ОЗ «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области».

⁸Закон Московской области от 7 марта 2014 года N 16/2014-ОЗ «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области».

⁹Закон Московской области от 7 марта 2014 года N 16/2014-ОЗ «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области». (ст.4.4)

¹⁰Закон Московской области от 7 марта 2014 года N 16/2014-ОЗ «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области». (14.1, ст. 14.2, ст. 14.4, ст. 14.7, ст. 14.15)

The issues of stimulating the performance of employees of law enforcement bodies

Вопросы стимулирования служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел

Natalia Vladimirovna Malakhova,

Associate Professor of the Department of Administrative Activity Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, candidate of jurisprudence, associate professor

Наталья Владимировна Малахова,

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

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

Annotation. The key aspects of stimulation of official activity of employees of organs of internal affairs are Considered. The folded system of material stimulation of employees of organs of internal affairs is analysed. Keywords: system of stimulation, official activity, employee of organs of internal affairs, money allowance, salary of money maintenance, social guarantees, additional payments, material stimulation

Аннотация. Рассмотрены ключевые аспекты стимулирования служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Проанализирована сложившаяся система материального стимулирования сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: система стимулирования, служебная деятельность, сотрудник органов внутренних дел, денежное довольствие, оклад денежного содержания, социальные гарантии, дополнительные выплаты, материальное стимулирование

Для цитирования: Малахова Н.В. Вопросы стимулирования служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 13-15.

Происходящие социально-экономические и политические изменения в российском обществе требуют рационализации государственного управления, повышения его эффективности, привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов. Одним из существенных шагов в решении этой задачи стала реализуемая в настоящее время реформа системы МВД России, составной частью которой является укрепление ее кадрового потенциала.

Гражданским обществом к службе в органах внутренних дел предъявляются все более высокие требования. Поскольку государство заинтересовано в эффективном и производительном труде на благо общества, одна из важных проблем заключается в создании заинтересованного отношения государственных служащих, в том числе сотрудников органов внутренних дел, к улучшению результатов своей деятельности.

В соответствии с научными разработками основной построения системы стимулирования труда является мотивация. Мотивация – это процесс побуждения себя и других к определенной деятель-

ности, направленной на достижение личных целей или целей организации. В основе этого процесса лежит использование разнообразных мотивов, среди которых можно выделить материальные, социально-психологические, духовные, творческие и т.п. По мнению большинства, материальное стимулирование является наиболее эффективным.

Любой вид стимулирования тесно связан с оценкой трудовой деятельности работников. Однако в настоящее время оценка профессиональной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел недостаточно ориентирована на достижение целей и приоритетов государственных органов. Уровень денежного довольствия сотрудников слабо зависит от результатов их труда.

В связи с этим важнейшими направлениями повышения эффективности службы в органах внутренних дел являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность их профессиональной служебной деятельности.

Денежное довольствие сотрудников является основным средством стимулирования выполнения ими служебных обязанностей.

Ежемесячное денежное довольствие сотрудника состоит из двух элементов: оклада денежного содержания (оклад по должности и оклад по специальному званию) и дополнительных выплат. При этом надо отметить, что в структуре денежного довольствия весомую роль должен иметь оклад денежного содержания, так как это оказывает существенное влияние на размер дополнительных выплат и будущей пенсии.

Должностные оклады по должностям рядового и начальствующего состава органов внутренних дел устанавливаются Правительством Российской Федерации¹. Размеры окладов зависят от должностной категории сотрудников органов внутренних дел, от иерархического уровня, занимаемого подразделением органа внутренних дел в системе МВД России, а также от масштаба местности (численность проживаемого населения), в которой проходит службу сотрудник. Например, размер окладов руководителей превышает оклады их подчиненных. У сотрудников Центрального аппарата МВД России должностные оклады выше, чем у сотрудников территориальных органов. У полицейского, проходящего службу в г.Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской области оклад выше, чем у полицейского, проходящего службу в иной местности.

В настоящее время установлено 63 тарифных разряда по должностям сотрудников органов внутренних дел. Оклад по первому тарифному разряду составляет 6500 рублей, по шестьдесят третьему – 45 000 рублей².

Оклады по специальному званию также установлены указанным Постановлением Правительства РФ. Так, по специальному званию «генерал полиции» установлен оклад, составляющий 27 000 рублей, «рядовой полиции» – 5000 рублей и т.д. Приведенные здесь цифры указывают на количественную диспропорцию между окладами денежного содержания руководящего и рядового состава органов внутренних дел. «По мнению специалистов, такой разрыв является значимым фактором, препятствующим результативной работе государственных служащих. Кроме того, результаты исследований свидетельствуют о том, что уровень оплаты труда государственных служащих существенно отстает от оплаты сравнимых позиций в негосударственном секторе»³.

Размеры окладов денежного содержания должны индексироваться в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции. Приходится констатировать отсутствие индексации на протяжении нескольких лет, что не способствует

повышению стимулирующего воздействия на качественный состав сотрудников органов внутренних дел и эффективность их деятельности.

Дополнительные выплаты, предназначенные сотрудникам органов внутренних дел, играют весомую роль в формировании их денежного довольствия. При значительном количестве ежемесячных и иных дополнительных выплат, устанавливаемых по решению руководителя органа внутренних дел персонально каждому сотруднику, значительная их часть не всегда связана с результатами его деятельности или уровнем его квалификации.

Дополнительные выплаты могут быть ежемесячными (надбавка за стаж службы (выслугу лет), надбавка за квалификационное звание; надбавка за особые условия службы и др.); разовыми (ежегодная материальная помощь; подъемное пособие при переезде сотрудника на новое место службы, выплаты на командировочные расходы и др.); единовременными (единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения, единовременное поощрение при награждении орденами и медалями, почетными званиями РФ и др.).

Дополнительные выплаты осуществляются в виде надбавок, премий, поощрительных выплат, компенсаций, коэффициентов и др.

В сложившейся системе материального стимулирования сотрудников органов внутренних дел наиболее существенную роль должна играть ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет. «Значительные временные рамки ее существования позволили лучше понять ее достоинства и нереализованные возможности. Одним из ее важных достоинств является то, что она способствует реализации функции закрепления кадров. Например, «стажевые» надбавки широко используются для привлечения и закрепления кадров на территориях Крайнего Севера и приравненных к нему территориях»⁴. Кроме того, стаж службы имеет большое стимулирующее значение для будущего пенсионного обеспечения.

Представляется целесообразным совершенствование современной системы стимулирования служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. В этих целях необходимо повысить уровень социальной защищенности сотрудников органов внутренних дел, развивать механизм предоставления государственных гарантий, материального и нематериального стимулирования сотрудников, внедрять принципы оплаты труда по результатам работы, разработать сбалансированную систему показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, а также усилить стимулы к надлежащему исполнению ими должностных регламентов.

Используя влияние средств массовой информации, можно разработать и реализовать программы,

направленные на повышение престижа органов внутренних дел и формирование позитивного отношения граждан к сотрудникам.

Надлежит продолжить изменение структуры денежного вознаграждения сотрудников органов внутренних дел с учетом особенностей их деятельности в целях дальнейшего повышения доли оклада денежного содержания в общем размере денежного

удовольствия, не забывая при этом совершенствовать правовой механизм его регулярной индексации.

Подводя итог, следует отметить, что в рамках данной статьи обозначены не все проблемные вопросы, автором освещены лишь некоторые из них. Несомненно, их разрешение требует привлечения внимания ученых, что особенно важно на современном этапе реформирования государственной службы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY:

1. Административное право Российской Федерации: курс лекций Ч.1/ под ред. к.ю.н., проф. С.Н. Бочарова - М. : МосУ МВД России, 2013–116с. Administrative law of the Russian Federation: a course of lectures of Ch.1/under the editorship of PhD in Law, the prof. S.N. Bocharov - M.: To Mos of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2013–116с.
2. Административное право Российской Федерации [Текст]: курс лекций. Ч. 2 / С. Н. Бочаров [и др.]; МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя ; под ред. С.Н. Бочарова. - М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015. – 301 с. Administrative law of the Russian Federation [Text]: course of lectures. P. 2 / S.N. Bocharov [etc.]; To Mos of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of V.Ya. Kikotya; under the editorship of S.N. Bocharov. - M.: To Mos of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of V.Ya. Kikotya, 2015. – 301 pages.
3. Государственная служба в органах внутренних дел: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, проф. С.Н. Бочарова. Ч.2 – М.: Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2015.- 231с. Public service in law-enforcement bodies: a course of lectures / under the editorship of an edging. юрид. sciences, prof. S.N. Bocharov. Ch.2 – M.: The Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of V.Ya. Kikotya, 2015. - 231 pages.
4. Малахова Н.В., Шайхутдинова Т.Ф. Особенности государственной гражданской службы в органах внутренних дел // Административное право и процесс. 2015. № 8. Malakhova N.V., Shaykhutdinova T.F. Features of the public civil service in law-enforcement bodies//Administrative law and process. 2015. No. 8.
5. Шурухнова Д.Н. Система социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел, выполняющих служебные обязанности в особых условиях // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. Shurukhnova D.N. The system of social guarantees of staff of bodies of the internal affairs which are carrying out official duties in special conditions//the Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. 2015. No. 5.
6. Малахова Н.В. О некоторых вопросах социальной защиты сотрудников полиции // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. Malakhova N.V. About some questions of social protection of police officers//the Messenger of economic security. 2016. No. 3.
7. Правовое обеспечение организации работы с кадрами в органах внутренних дел: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» // [Е.В.Климкина и др.]; под ред. К.К.Гасанова.– М.:ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. С.127. Legal support of the organization of human resource management in law-enforcement bodies: studies. a grant for students of higher education institutions, students in the direction of preparation «Law»//[E.V. Klimkina, etc.]; under the editorship of K.K. Gasanov. – M.:YuNITI-DANA: Law and right, 2017. Page 127.

¹ Постановление Правительства РФ от 03.11.2011г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации». Российская газета, № 254, 11.11.2011 г.

² Приказ МВД России от 22.01.2015 г. № 42 «Об организации установления размеров должностных окладов отдельным категориям сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации». СПС «КонсультантПлюс».

³ Мелкумова М.В. Совершенствование системы материального стимулирования труда федеральных государственных служащих: Автореф. дис. ... к.э.н. М.: НКОУ «Московский гуманитарный университет», 2009. С. 17.

⁴ Современные кадровые технологии в органах власти. Монография / под ред. С.Е.Прокофьева, А.М.Беляева, С.Г.Еремина. // СПС «КонсультантПлюс».

The role of administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty in the system of crime prevention

Роль административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в системе профилактики преступности

Olga Vladimirovna Kurbatova,
associate professor of the department of administrative law Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikotya, candidate of economic sciences, associate professor

Ольга Владимировна Курбатова,
доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат экономических наук, доцент
Statya2015@mail.ru

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Хадисов Г.Х.

Annotation. The article analyzes the effectiveness of administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty in preventing recidivism. It is noted that the preventive function of administrative supervision is primarily related to the resocialization of a supervised person, the formation of a law-abiding behavior, the restoration of value orientations.

Keywords: offense, prevention, administrative supervision, supervised person, individual preventive work, resocialization

Аннотация. В статье анализируется эффективность административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в предупреждении рецидивной преступности. Отмечается, что профилактическая функция административного надзора связана в первую очередь с ресоциализацией поднадзорного лица, формированием у него законопослушного поведения, восстановлением ценностных ориентаций.

Ключевые слова: правонарушение, профилактика, административный надзор, поднадзорное лицо, индивидуальная профилактическая работа, ресоциализация

Для цитирования: Курбатова О.В. Роль административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в системе профилактики преступности. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 16-19.

Вопросам профилактики правонарушений и преступлений в последнее время уделяется большое внимание. Так, например, регулярно проводятся координационные совещания руководителей правоохранительных органов, ведется работа по противодействию незаконному обороту наркотиков, злоупотреблению алкоголем, по предупреждению подростковой преступности.

Важное место в системе профилактики преступности занимает такая превентивная мера как административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Это обусловлено тем, что, несмотря на сокращение числа зарегистрированных преступлений, за последние несколько лет возрос уровень повторной преступности. Кроме того, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, возросло число лиц,

ранее совершивших преступления, признанные рецидивом (на 3,1%), опасным рецидивом (на 16,8%), особо опасным рецидивом (на 25,7%), после условного осуждения (на 3,8%)¹.

Сущность административного надзора заключается в наблюдении органами внутренних дел за соблюдением поднадзорным лицом установленных судом в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных этим законом.

Как отмечает Верховный Суд Российской Федерации, административный надзор представляет собой меру, направленную на предотвращение повторного совершения

преступлений и (или) иных правонарушений лицами, имеющими судимость за определенные виды преступлений, предусмотренные Законом № 64-ФЗ³.

В ранее действовавшем Положении об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы,⁴ указывалось, что административный надзор «устанавливается для наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого воспитательного воздействия». В данном случае, как отмечает А.Д. Никитин, административный надзор не сводился к наблюдению, предусматривая последнее в качестве промежуточной задачи для достижения более широких – профилактических целей.⁵

Анализ статьи 2 Закона № 64-ФЗ показывает, что административный надзор в первую очередь устанавливается именно для предупреждения совершения поднадзорным лицом правонарушений различной степени общественной опасности. Достижение этой цели будет способствовать и достижению другой цели установления административного надзора, а именно защиты государственных и общественных интересов. При этом, как отмечает Ю.П. Оноколов, осуществление административного надзора в соответствии с установленными требованиями уменьшает возможность криминального и антиобщественного воздействия поднадзорных лиц на других граждан, не склонных к совершению преступлений и иных правонарушений,⁶ в особенности на несовершеннолетних и молодежь.

Таким образом, говоря о превентивной функции административного надзора, можно и нужно говорить о частной и общей превенции.

Хотя, к сожалению, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, воспринимается сугубо как «полицейская» мера, карательная мера. Так, например, в последнее время законодатель идет по пути усиления ответственности поднадзорного лица за несоблюдение установленных административных ограничений и обязанностей. В 2011 году установлена уголовная ответственность за уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничений или обязанностей. Статья 19.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 31 декабря 2014 года была дополнена частью 3, в соответствии с

которой установлена административная ответственность за повторное несоблюдение административных ограничений или невыполнения обязанностей, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния. Однако следует отметить, что такую категорию поднадзорных лиц, которые имеют непогашенную судимость за совершение преступлений при опасном и особо опасном рецидиве, не «пугают» предусмотренные законодательством санкции за уклонение от административного надзора или несоблюдение установленных ограничений.

В связи с этим надо еще раз обратить внимание на статью 2 Закона № 64-ФЗ, в которой говорится об оказании индивидуального профилактического воздействия на поднадзорное лицо. Именно от эффективности этого воздействия и будет зависеть, совершит ли поднадзорное лицо в дальнейшем правонарушение или пойдет по пути законопослушного гражданина.

Закон № 64-ФЗ не раскрывает сущность индивидуального профилактического воздействия. Представляется, что такое воздействие должно быть направлено на ресоциализацию поднадзорного лица, формирование у него законопослушного поведения, восстановление ценностных ориентаций.

Рассматривая организацию работы по осуществлению профилактической работы с указанной категорией лиц, следует особо выделить службу участковых уполномоченных полиции, на которых возложены основные обязанности по осуществлению комплекса профилактических мероприятий с данными лицами.

Отметим, что в научной литературе предлагается передать функции осуществления административного надзора уголовно-исполнительным инспекциям с возложением на них обязанности проведения индивидуальной профилактической работы. По мнению Н.А. Зининой, такое решение направлено на повышение ответственности и активности исправительных учреждений в деле возбуждения ходатайства перед судом об установлении административного надзора.⁷

Основной метод индивидуальной профилактической работы, используемый участковым уполномоченным, - убеждение. Это, в первую очередь, профилактическая беседа с поднадзорным, направленная на убеждение лица к возвращению к нормальному образу жизни с точки зрения социума и отказа от совершения противоправных деяний; разъяснение негативных последствий от антиобщественного образа жизни; склонение к

участию в общественно-полезных мероприятиях. И как обязательное условие профилактической работы с таким лицом – его трудоустройство, а также последующий контроль за трудоустройством поднадзорных. Как отмечают Н.С. Артемьев, В.А. Понкратов, по каждому факту увольнения поднадзорного с работы должно проводиться индивидуальное разбирательство его мотивов; в ходе проверки должно быть взято объяснение поднадзорного, запрошены соответствующие сведения об администрации; проведена проверка реальности намерений поднадзорного о новом трудоустройстве.⁸

В процессе реализации административного надзора участковые уполномоченные полиции сталкиваются с некоторыми трудностями.

Во-первых, ни Закон № 64-ФЗ, ни приказ МВД России от 8 июля 2011 года № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁹ не раскрывают содержание и формы индивидуальной профилактической работы с поднадзорным лицом.

Во-вторых, как уже выше было сказано, многих рецидивистов не пугают санкции за нарушение установленных ограничений и обязанностей. С точки зрения криминологической характеристики осужденных выделяют злостных нарушителей установленного порядка отбывания; лидеров и активных участников группировок отрицательной направленности; организующих и провоцирующих групповое противодействие требованиям администрации; склонных к употреблению и приобретению наркотических средств, психотропных веществ, сильнодействующих препаратов и алкогольных напитков; склонных к суициду и членовредительству; склонных к систематическому нарушению правил внутреннего распорядка; склонных к нападению на представителей администрации и иных сотрудников правоохранительных органов; склонных к посягательству на половую свободу и половую неприкосновенность

и др.¹⁰ Естественно, что с такой категорией поднадзорных должны работать опытные сотрудники органов внутренних дел, а не вчерашние выпускники высших учебных заведений. Таким образом, остро встает вопрос подготовки личного состава участковых уполномоченных полиции в вопросах индивидуальной профилактической работы.

В-третьих, неравномерное распределение лиц, подлежащих профилактическому учету, т.е. проживание большого количества лиц, в отношении которых установлен административный надзор, на административном участке отдельно взятого участкового уполномоченного полиции, создавая ему большую нагрузку, в сравнении с его коллегами, по осуществлению профилактических мероприятий в отношении указанных лиц.

Кроме того, для успешной ресоциализации необходимы и специализированная психологическая помощь поднадзорным лицам с целью их психологической адаптации, и квалифицированная помощь со стороны служб социальной защиты населения по трудоустройству поднадзорных лиц, по организации получения ими профессиональной квалификации или профессиональной переориентации. Профессиональная деградация существенно влияет на эффективность адаптации поднадзорных к условиям жизни после отбывания наказания. Кроме того, остро встает вопрос о формировании образовательного пространства в исправительных учреждениях и образования осужденных с тем, чтобы накануне освобождения они были готовы к интеграции в социально-профессиональное и трудовое пространство общества.¹¹

В заключении отметим, что реализация превентивной функции административного надзора будет зависеть и от действенности индивидуального профилактического воздействия на поднадзорного со стороны органов внутренних дел, и от эффективности оказания помощи указанным лицам как в период отбывания наказания, так и в постпенитенциарной адаптации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY:

1. Абуталипов А.Р. Образовательные ресурсы системы ресоциализации освобожденных из мест лишения свободы в современной России. // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017, № 5. - с. 18. Abutalipov A.R. Educational resources of system of resocialization released from places of detention in modern Russia. // Humanitarian, social and economic and social sciences. 2017, No. 5. - page 18
2. Артемьев Н.С., Понкратов В.А. осуществление предупредительной функции административного надзора. // Человек: преступление и наказание. 2014. № 2 (85). - С. 15. Artemyev N.S.,

Ponkratov V. A. implementation of precautionary function of administrative supervision.//Person: crime and punishment. 2014. No. 2 (85). - Page 15

3. Зинина Н.А. Административный надзор в предупреждении постпенитенциарной преступности: роль и эффективность. // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016, № 1 (35). – с. 97. Zinina N.A. Administrative supervision in prevention of post-penitentiary crime: role and efficiency.//Jurisprudence and law-enforcement practice. 2016, No. 1 (35). – page 97

4. Никитин А.Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. №1. – С. 62 Nikitin A.D. Administrative supervision in the context of all-legal principles.//Bulletin of the Tomsk state university. Right. 2013. No. 1. – Page 62

5. Оноколов Ю.П. Административный надзор - инструмент как частной, так и общей превенции преступлений и иных правонарушений // Актуальные вопросы публичного права. Научно-практический журнал. - Омск, 2013, № 12. - С. 43 - 44 Onokolov Yu.P. Administrative supervision - the tool of both private, and general prevention of crimes and other offenses//Topical issues of public law. Scientific and practical magazine. - Omsk, 2013, No. 12. - Page 43 - 44

¹ <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-795264/>

² СПС КонсультантПлюс (Далее по тексту – Закон № 64-ФЗ).

³ П. 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 7, июль, 2017 г.

⁴ Утв. Указом Президиума ВС СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI // Ведомости Верховного Совета СССР, 1966, № 30, ст. 597

⁵ Никитин А.Д. Административный надзор в контексте общеправовых принципов. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. №1. – С. 62

⁶ Оноколов Ю.П. Административный надзор - инструмент как частной, так и общей превенции преступлений и иных правонарушений // Актуальные вопросы публичного права. Научно-практический журнал. - Омск, 2013, № 12. - С. 43 - 44

⁷ Зинина Н.А. Административный надзор в предупреждении постпенитенциарной преступности: роль и эффективность. // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016, № 1 (35). – с. 97

⁸ Артемьев Н.С., Понкратов В.А. осуществление предупредительной функции административного надзора. // Человек: преступление и наказание. 2014. № 2 (85). - С. 15

⁹ СПС КонсультантПлюс

¹⁰ Зинина Н.А. Указ. соч. – с. 97

¹¹ Абуталипов А.Р. Образовательные ресурсы системы ресоциализации освобожденных из мест лишения свободы в современной России. // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017, № 5. - с. 18

Features of the implementation of federal state control (supervision) in the field of migration in the Republic of Azerbaijan

Особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции в Азербайджанской Республике

Natalya Gennadievna Kiseleva,
Leading Researcher, Federal State Institution
«National Research Institute of the Ministry of interior
of the Russian Federation» PhD (Law)

Наталья Геннадьевна Киселева,
ведущий научный сотрудник
ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
кандидат юридических наук
E-mail: ilinata@mail.ru

Annotation. The article discusses the features of implementation of federal state control (supervision) in the sphere of migration in the Republic of Azerbaijan, in particular, the basic conditions for employment of foreigners and stateless persons in paid labour activity, and also powers of bodies whose task is the verification of compliance with migration legislation.

Keywords: migration, control, labor activity of migrants, inspection

Аннотация. В статье рассматриваются особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции в Азербайджанской Республике, в частности, основные условия для занятия иностранцами и лицами без гражданства оплачиваемой трудовой деятельностью, а также полномочия органов, в задачи которых входит проведение проверок соблюдения миграционного законодательства.

Ключевые слова: миграция, контроль, трудовая деятельность мигрантов, проверка

Для цитирования: Киселева Н.Г. Особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции в Азербайджанской Республике. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 20-22.

Вопросы организации контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции в Азербайджанской Республике регулируются Миграционным Кодексом Азербайджанской Республики от 02 июля 2013 года (далее – МК Азербайджанской Республики). Следует отметить, что в нашей стране в настоящее время проводится работа по подготовке Миграционного кодекса Российской Федерации.

МК Азербайджанской Республики определяет нормы осуществления государственной политики в сфере миграции, регулирования миграционных процессов и возникающих в этой сфере отношений, а также правового положения иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике. Согласно ст. 51 МК Азербайджанской Республики, иностранные граждане и лица без гражданства (далее – ЛБГ), желающие временно проживать и заниматься трудовой деятельностью на территории Азербайджанской Республики, наряду с разрешением на временное проживание, должны иметь разрешение на работу. Этот документ оформляется трудоспособным

иностранцам и лицам без гражданства, достигшим 18 лет, Государственной миграционной службой Азербайджанской Республики (далее – ГМС Азербайджанской Республики) после соответствующего обращения юридических лиц, физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без создания юридического лица, филиалов и представительств зарубежных юридических лиц.

Основным условием для занятия иностранцами и лицами без гражданства оплачиваемой трудовой деятельностью в Азербайджанской Республике является наличие вакантных рабочих мест, на которые не претендуют граждане своей страны, обладающие профессиональной подготовкой или специальностью, отвечающие заявленным требованиям, и отсутствие у органов службы занятости возможностей обеспечить потребности работодателей в рабочей силе из числа местных трудовых ресурсов.

Работодатели обязаны обеспечить привлечение иностранных граждан и лиц без

гражданства работой только на конкретных рабочих местах и заключать с ними трудовое соглашение на период действия разрешения на работу. Разрешение на работу предоставляется на 1 год, а если заключение трудового соглашения предусмотрено на срок меньше 1 года, то на данный период. Поступившие обращения рассматриваются в течение 20 рабочих дней. Срок разрешения на работу может быть продлен при условии, что он не превысит 1 год. Для продления срока работодатель должен не менее чем за 30 дней до окончания срока разрешения на работу, обратиться с заявлением в ГМС Азербайджанской Республики. При досрочном расторжении трудового договора и отсутствии других оснований для пребывания на территории страны, трудовой мигрант должен покинуть территорию страны в течение десяти рабочих дней.

Привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности в Азербайджанской Республике регулируется квотой трудовой миграции, определяемой Министерством труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики.

В рамках осуществления контроля ГМС Азербайджанской Республики в данном вопросе наделено следующими полномочиями:

- проверять соблюдение нормативно-правовых актов и требований МК Азербайджанской Республики, регулирующих использование иностранных граждан и ЛБГ в качестве рабочей силы;
- получать от работодателя, а также от иностранного гражданина и ЛБГ информацию или справку по вопросам, возникающим в ходе проверки;
- в случаях, если имеются основания для аннулирования разрешения на работу, аннулировать разрешение;
- в установленном законом порядке привлекать к ответственности иностранных граждан и ЛБГ, привлеченных к работе без разрешения на работу, а также работодателей, привлечших данных лиц к работе.

Работодатели обязаны создать нормальные условия, необходимые для проведения проверки, и предъявить запрашиваемые документы. К проверкам, проводимым ГМС Азербайджанской Республики в порядке контроля, могут быть привлечены также представители других государственных органов.

При выявлении нарушений составляется протокол (если правонарушение не выявлено – акт), который подписывается полномочными представителями ГМС Азербайджанской Республики и работодателем.

В случае отказа от подписания протокола (акта) в документе делается отметка. К протоколу (акту) прилагается объяснение работодателя. Один экземпляр протокола (акта) передается работодателю.

Вместе с тем, с 1 ноября 2015 года в Азербайджанской Республике был введен и реализован двухгодичный мораторий на проведение проверок субъектов предпринимательской деятельности, в том числе, ограничено число проверочных мероприятий в сфере трудовой миграции.

Помимо этого, в соответствии с указом президента Азербайджанской Республики от 4 марта 2009 г. «О применении принципа «одного окна» в управлении миграционными процессами» в Азербайджанской Республике предпринимаются меры по оперативному регулированию миграционных процессов и внедрению более гибких и действенных механизмов их контроля. Так, оформление многих миграционных документов осуществляется в центрах Службы ASAN (аналог МФЦ). Кроме того, ГМС Азербайджанской Республики благодаря доступу к Единой государственной информационной системе в сфере миграции имеет возможность контролировать онлайн въезд и выезд иностранных граждан и ЛБГ, а также выявлять места их пребывания на территории страны.

Важную роль в осуществлении контроля в сфере миграции играет сотрудничество государств – участников Содружества Независимых Государств. Расширение международного сотрудничества позволит эффективно противодействовать процессам незаконной миграции, а также предотвратить негативные последствия данных процессов¹.

Необходимо отметить, что осуществление контроля в сфере миграции является одной из важнейших составляющих миграционной политики государства, которое направлено на реализацию функций государства по обеспечению национальной безопасности и охраны общественного порядка. Основной задачей такого контроля является достижение разумного баланса между обеспечением наци-

ональной безопасности и стимулированием законной миграции.

В этой связи в Российской Федерации необходимо завершение организационно-правового построения новой модели контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции, основанной на риск-ориентированном подходе, определения критериев риска и классов опасности, закрепления их в положениях о видах федерального государственного контроля (надзора). Значительная работа в этом направлении уже проделана. Важная роль должна быть отведена использованию в системе иммиграционного контроля новых

информационных технологий, обеспечивающих эффективность его осуществления.

Кроме того, неотъемлемой частью осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции должно являться взаимодействие и координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также международное сотрудничество в данной сфере.

От решения данных и других вопросов во многом будет зависеть безопасность государства и общества, а также успех миграционной политики России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Постановление Правительства РФ от 13.11.2012 N 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. The resolution of the Government of the Russian Federation from 11/13/2012 N 1162 «About the adoption of the Provision on implementation of federal state control (supervision) in the sphere of migration» [An electronic resource]//Union of Right Forces ConsultantPlus.
2. Информационные материалы ДДО МВД России [Текст]. Вх. ФГКУ «ВНИИ МВД России» № 1432 от 15.06.17. Information materials DDO Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation [Text]. Вх. State-owned federal state Institution All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No. 1432 of 15.06.17.
3. Шурухнова Д.Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии): монография. М.: Московский университет МВД России, 2006. Shurukhnova D.N. Delivery, transfer and exclusion of persons in the relations of the states (the rights, legitimate interests of the personality and their guarantee): monograph. M.: Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2006.

¹См.: Шурухнова Д.Н. Выдача, передача и выдворение лиц в отношениях государств (права, законные интересы личности и их гарантии): монография. М.: Московский университет МВД России, 2006.

On the issue of distinguishing the composition of beatings and other violent acts that caused physical pain from related crimes

К вопросу о разграничении состава побоев и иных насильственных действий, причинивших физическую боль от смежных преступлений

Maria Alexandrovna Kapkova,
associate chair of administrative law at Moscow
University of the MIA of Russia named after V. Ya.
Kikot,
E-mail: maria.rodina.1993@mail.ru

Мария Александровна Капкива,
адъюнкт кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я.
Кикотя,
E-mail: maria.rodina.1993@mail.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права Шурухнова Д.Н.

Научная специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс

Annotation. The article is devoted to analysis of differentiation of the composition of the administrative offense of assault and other actions of a violent nature from related crimes.

Keywords: administratively punishable assault, punishable by torture, beatings by a person subjected to administrative punishment, and other violent acts

Аннотация. Статья посвящена анализу разграничения состава административно наказуемых побоев и иных действий насильственного характера от смежных преступлений.

Ключевые слова: административно наказуемые побои, уголовно наказуемые истязания, нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию, иные действия насильственного характера

Для цитирования: Капкива М.А. К вопросу о разграничении состава побоев и иных насильственных действий, причинивших физическую боль от смежных преступлений. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 23-24.

Квалификация побоев требует тщательного исследования причин и обстоятельств их причинения, так как в зависимости от квалификации за побои, лицо может быть подвергнуто административному или уголовному наказанию по статье 6.1.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, статьям 116 или 116.1 Уголовного кодекса РФ.

Нередко разбирательство, начатое в связи с причинением побоев, приводит к возбуждению уголовного дела по статье 115 УК РФ, если будет установлено причинение вреда здоровью пострадавшего.

Правильная квалификация таких действий зависит от комплексного анализа всех элементов состава совершенного правонарушения (в том числе, наличия родственных или близких отношений, вероятности причинения вреда здоровью).

В июле 2016 года вступили в силу поправки в законодательство, согласно которым преступление по ряду уголовных статей, включая побои, перевели в разряд административных правонарушений¹. Побои, нанесенные не близким лицам, вывели из-под действия статей УК РФ, но с оговоркой, что правонарушение должно быть совершено впервые. При этом уголовная ответственность за побои, нанесенные близким родственникам, осталась. Начались споры о том, почему побои на улице следует считать административным нарушением, а в семье – уголов-

ным преступлением. Тогда и решили из статьи 116 УК РФ исключить из числа преступлений побои в отношении близких людей².

Инициаторы изменений указывают на то, что для возбуждения уголовного преследования по статье 116 УК РФ достаточно лишь заявления потерпевшего, например, ребенка, соседа или даже анонимного сообщения.

Согласно п. 20 Медицинских критериев, «стойкая утрата общей трудоспособности заключается в необратимой утрате функций в виде ограничения жизнедеятельности (потеря врожденных и приобретенных способностей человека к самообслуживанию) и трудоспособности человека независимо от его квалификации и профессии (специальности) (потеря врожденных и приобретенных способностей человека к действию, направленному на получение социально значимого результата в виде определенного продукта, изделия или услуги)»³.

Еще одним составом, с которым необходимо производить отграничение состава побоев, является состав истязаний, уголовная ответственность за которые установлена ст. 117 УК РФ. Истязание представляет собой специфический способ причинения вреда.

Анализ юридической литературы показал, что наиболее распространенным является предположе-

ние авторов о том, что истязание представляет собой более опасную разновидность побоев и иных насильственных действий. Их разграничение производится по характеристике деяния, в зависимости от кратковременности или длительности (систематичности) насилия. В статье 117 УК РФ под истязанием понимается причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями, если такими действиями не причинен тяжкий вред здоровью, вред здоровью средней степени тяжести.

Общественно опасные последствия в рассматриваемом составе заключаются в причинении не только физических, но и психических страданий. То есть объективная сторона преступления заключается в деянии, выраженном в форме следующих альтернативных действий: 1) систематическом нанесении побоев (не менее трех раз нанесение многократных ударов); 2) иных насильственных действий, причиняющих физические или психические страдания (длительное причинение боли щипанием, сечением, причинением множественных, в том числе небольших, повреждений тупыми или острыми предметами; воздействием термических факторов; длительное лишение пищи, питья или тепла; помещение (или оставление) потерпевшего во вредных для здоровья условиях либо другие сходные действия).

Основанием уголовной ответственности является, в частности, совершение в течение фактического года не менее трех тождественных случаев нанесения ударов, побоев потерпевшему. Классификация действий здесь идет по одной статье как за совершение единичного преступления, обладающего названными особенностями диспозиции. В уголовно-правовой литературе под физическим страданием обычно понимают претерпевание потерпевшим особо мучительной (особенной) боли.

Медицинские критерии являются медицинской характеристикой квалифицирующих признаков, которые используются для определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, при производстве судебно-медицинской экспертизы в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве на основании определения суда, постановления судьи, лица, производящего дознание, следователя.

Поверхностные повреждения, в том числе: ссадина, кровоподтек, ушиб мягких тканей, включающий кровоподтек и гематому, поверхностная рана и другие повреждения, не влекущие за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности, расцениваются как повреждения, не причинившие вред здоровью человека.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Сизов И.Ю. К вопросу о семейном насилии в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. 3 3. С. 17-18. Sizov I.Yu. To a question of family violence in the Russian Federation//Current problems of administrative law and process. 2017. 3 3. Page 17-18.
2. Шурухнова Д.Н. Административно-деликтное право в системе российского права // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире. Материалы конференции: в 4 частях. 2017. С. 78-81. Shurukhnova D.N. Administrative law of torts in the system of Russian law//Ensuring the rights and freedoms of the person in the modern world. Conference materials: in 4 parts. 2017. Page 78-81.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954. Criminal Code of the Russian Federation from 6/13/1996 No. 63-FZ// Russian Federation Code. 1996. No. 25. Art. 2954.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1. Russian Federation Code of Administrative Offences from 12/30/2001 No. 195-FZ//Russian Federation Code. 2002. No. 1 (part I). Art. 1.
5. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 апреля 2008 г. № 194н «Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека» // Российская газета. 2008. № 188. The order of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation of April 24, 2008 No. 194n «About the approval of Medical criteria of determination of severity of the harm done to health of the person»//the Russian newspaper. 2008. No. 188.

¹ См.: Шурухнова Д.Н. Административно-деликтное право в системе российского права // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире. Материалы конференции: в 4 частях. 2017. С. 78-81.

² См.: Сизов И.Ю. К вопросу о семейном насилии в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. 3 3. С. 17-18.

³ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 24 апреля 2008 г. № 194н «Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека» // Российская газета. 2008. № 188.

Functionality problems of administrative-legal security of the rights and freedoms of citizens in the sphere of internal Affairs

Проблемы функциональности административно-правовой обеспеченности прав и свобод граждан в сфере внутренних дел

Alexey Nikolaevich Gryshchenko,
lecturer of the Department of
operational - investigative activities and special
equipment of the Moscow University of the MIA of
Russia named after V. J. Kikot
candidate of legal Sciences,

Алексей Николаевич Грищенко,
преподаватель кафедры оперативно- розыскной
деятельности и специальной техники Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук
E-mail: grishenko1981@mail.ru

Annotation. The article describes legal and organizational issues of implementation of police functions for the protection and the protection of the rights and freedoms of citizens in the sphere of internal Affairs. The article notes that the basis for police activity in the sphere of ensuring rights and freedoms are the rules of international law that define the key standards of legal regulation in this sphere.

Keywords: police, protection, security, person, citizen, the interior Ministry, function, law enforcement, impact, security, competence, ATS violation.

Аннотация. в статье раскрываются правовые и организационные моменты реализации функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан в сфере внутренних дел. В статье отмечается, что базой для деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод являются нормы международного права, которые определяют ключевые стандарты правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: полиция, защита, охрана, человек, гражданин, МВД, функция, правоохрана, воздействие, обеспечение, компетенция, ОВД, нарушение

Для цитирования: Грищенко А.Н. Проблемы функциональности административно-правовой обеспеченности прав и свобод граждан в сфере внутренних дел. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 25-32.

Проблема обеспечения прав и свобод граждан является одной из главных в сфере внутренних дел, в этой связи существует объективная необходимость раскрыть объем и содержание функций полиции в данном направлении ее деятельности.

Но перед этим отметим, что вопросы, связанные с обеспечением прав и свобод граждан во многом носят универсальный характер и каждый орган государственной власти и управления в пределах своей функциональной компетенции вносит некоторый вклад в дело защиты и охраны прав и свобод граждан. Такой посыл прямо вытекает из Конституции Российской Федерации, в которой определяется, что человек, его права и свободы – высшая ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2).

Как следует из доклада Генерального прокурора Российской Федерации, представленном в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 24 апреля 2017 г., в 2016 г. было выявлено более 3 млн. нарушений прав и

свобод граждан. В их защиту в суды было направлено 600 тыс. исков на общую сумму 14 млрд. руб.¹ Исходя из этого, одним из направлений деятельности полиции, как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»², является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств (ст. 2); Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»³ определяет, что сотрудник органов внутренних дел обязан соблюдать при выполнении служебных обязанностей права и законные интересы граждан (п. 4 ст. 12). В этой связи З.З. Латифов и Г.Х. Валиев, правильно пишут, что «...добросовестное отношение к своим обязанностям, приоритет соблюдения неотъемлемых прав и свобод граждан, а также защита интересов граждан, общества и государства являются неотъемлемым условием деятельности полиции»⁴.

Следует поддержать тезис о том, что обеспечение прав и свобод граждан в сфере внутренних дел не происходит автоматически. Мало закрепить в законе обязанность полиции по защите и

охране прав и свобод граждан, следует создать гарантии их реализации, а также мотивировать сотрудников на честное, добросовестное и законное исполнение возложенных на них функциональных обязанностей. Только в этом случае положение закона из абстрактной правовой конструкции может перетечь в реальную практическую плоскость защиты и охраны прав и свобод граждан не только в сфере внутренних дел, но также может затронуть и другие сферы жизнедеятельности человека. Также отметим, что защита и охрана прав и свобод человека должна определять функциональную принадлежность полиции, способствовать формированию у сотрудников полиции необходимого уровня правовой культуры и правосознания. В этой связи неслучайно, что на обозначенный аспект обращается определенное внимание и в научной литературе. Так, В. А. Галицков, В. А. Крысанов, А. В. Безруков отмечают, что «...формирование и укрепление уважения к правам и свободам человека, стимулирование стремления к активной защите своих и чужих прав и свобод и есть непереносимое условие развитие правовой культуры сотрудников органов внутренних дел»⁵.

Представленные выше законодательные предписания носят общий характер, механизм их реализации содержится в действующем законодательстве, которое регламентирует разнообразные направления деятельности полиции. Одним из ключевых направлений деятельности полиции является ее административная деятельность, занимающая значительное место в содержании работы полиции вообще и в сфере защиты и охраны прав и свобод граждан в частности. Необходимо заметить, что сфера административно-правовой действительности охватывает значительное социальное пространство, в котором пребывает человек. Таким образом, можно сделать вывод, что обеспечение прав и свобод граждан осуществляется, в значительной степени именно через реализацию полицией ее административной деятельности. Как отмечается в научной литературе «...административная деятельность органов внутренних дел как направление исполнительно-распорядительной деятельности государственной власти занимает центральное место в деле охраны общественного порядка, обеспечения общественной и личной безопасности граждан»⁶.

Административная деятельность в конструктивном плане распадается на две части и традиционно подразделяется на внутреннюю и внешнюю. Составные части административной деятельности между собой логически взаимосвязаны и отчасти определяют друг друга. Между тем, у

обозначенных составляющих административной деятельности своя функциональная принадлежность, а также сфера непосредственной реализации. Гражданин, как субъект административного права, преимущественно видит внешний аспект соответствующей работы полиции, который, как показывает организация работы полиции, во многом зависит от качества внутренней составляющей административной деятельности. Не вызывает сомнений, что качество работы любой управленческой структуры зависит от правильного подбора и расстановки кадров, материально-технической и правовой обеспеченности рассматриваемого процесса. Именно данные функции выполняет внутриорганизационный аспект административной деятельности, осуществляемой в сфере внутренних дел.

Обратим внимание, что административная деятельность осуществляется различными органами государственной власти и управления, эта деятельность касается самых разнообразных функций государственного управления, как связанных, так и не связанных с защитой и охраной прав и свобод граждан. Полиция, как субъект административной деятельности, осуществляет защиту и охрану прав и свобод граждан с использованием специфических правовых средств. В структуре таких средств свое место занимают принудительные, стимулирующие и организационные компоненты. Этот набор средств делает работу полиции максимально универсальной с точки зрения охраны и защиты прав и свобод граждан. В этой связи позволим не согласиться с мнением о том, что деятельность полиции в вопросах обеспечения прав и свобод человека и гражданина носит факультативный характер. Так, Е.Г. Войде отмечает, «...что роль органов внутренних дел в обеспечении прав человека вспомогательная, а поэтому она ограничивается вопросами правопорядка, между тем для общественного сознания характерно преувеличение значимости деятельности органов внутренних дел в данной области»⁷. Представленный тезис носит неоднозначный характер, обусловлено это рядом обстоятельств. Во-первых, вопросы правопорядка носят первостепенный характер, без должного правопорядка невозможно себе представить поступательное социально-экономическое развитие страны, а также формирование в обществе обстановки спокойствия и благоденствия. Во-вторых, ряд прав граждан в публично-правовой сфере не может быть реализован без разрешительной деятельности полиции. В-третьих, в научной литературе достаточно содержательно обосновывается мнение о том, что органы внутренних дел в целом и

полиция в частности, занимают центральное место в механизме обеспечения самых различных прав граждан и свобод граждан. При этом данные права самым непосредственным образом реализуются как в публично-правовой, так и в частно-правовой сферах их жизнедеятельности.

Отметим, что проблема обеспечения прав и свобод граждан носит глобальный характер, данный аспект должен учитываться в соответствующем направлении деятельности полиции. Как следует из Конституции нашей страны, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, не предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (п. 4 ст. 15). Подчеркнем, что основополагающие права и свободы человека и гражданина в настоящее время во многом определяются нормами международного права, обусловлено это проблемами глобализации, а также установлением международного правопорядка, без которого невозможно прогрессивное развитие человечества. Поэтому можно согласиться с К. Экштайном, отмечающим, что «...права человека – это такие основные права, которые принадлежат не только определенному кругу лиц, но и любому человеку, а соблюдение этих прав во многих случаях вменяется государством в обязанность международным правом»⁸.

Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции»⁹, правовую основу деятельности полиции составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации (ст. 3). В свою очередь Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»¹⁰ закрепляет положение о том, что если международным договором, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены данным законом в этом случае применяются правила международного договора (п. 3 ст. 3). Обозначенные положения очень важны с точки зрения развития международного гуманитарного права, а также с точки зрения необходимости внедрения в полицейскую деятельность основополагающих положений, касающихся защиты и охраны прав и свобод граждан. Права свободы человека и гражданина есть гуманитарная ценность. В этой связи следует рассмотреть, что же понимается под данным объектом правового регулирования – обусловлено это

как юридической актуальностью обозначенного вопроса, так и социальной необходимостью решения рассматриваемой проблемы. В этой связи А.Е. Черных справедливо, отмечает, что «...проблема прав и свобод граждан всегда была, есть и будет одной из наболевших и дискуссионных, особенно в условиях российской действительности»¹¹. Так, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, в докладе о своей деятельности отметила, что «...несмотря на значительные изменения в деле формирования в нашей стране в 2016 г. демократического общества, проблемы защиты человека от беззакония, произвола и несправедливости по-прежнему были крайне актуальны»¹².

Заметим, что несмотря на частое использование такой категории как «права человека», институциональных определений этому феномену не так уж и много, несмотря на то, что рассматриваемая категория используется уже достаточно давно. Как отмечают А.С. Туманова и А.А. Сафонов, «...категория прав и свобод человека появилась в правовом и политическом лексиконе в начале XX в.»¹³.

Говоря о вышеназванной категории, Е.Г. Войде определяет ее через способы реализации прав человека. Таким образом, по мнению этого автора, «...права человека – это признанные обществом и государством реальные возможности, которые предоставлены человеку свободно, осмысленно, ответственно, не только с помощью имеющихся и поддерживаемых государством средств, а также и за счет собственных усилий, способностей и правовых качеств воплотить в жизнь свои устойчивые социально значимые интересы»¹⁴.

Такой подход к определению прав человека позволяет увидеть в их содержании, скажем условно, два компонента. Первый – закрепление и обеспечение государством реализации соответствующего права, второй же аспект связан с субъективной составляющей человеческой личности. Насчет последнего аспекта можно отметить, что отчасти, во всяком случае – в ряде моментов – от самого человека зависит реализация того или иного права, как в частной, так и в публичной сферах. Следует согласиться с тем, что реализация человеком предоставленного ему права зависит от таких личностных и, отчасти, субъектных компонентов, как состояние его здоровья, уровня образования, профессиональных и личностных способностей, а также финансовых средств и т.п. Признаем, что отсутствие необходимых для полноценной жизни денежных средств зачастую может не позволить человеку реализовать свой потенциал в той или иной сфере государственного

управления, что в правовом, демократическом, социальном государстве – недопустимо. При невысоком уровне оплаты труда многие граждане нашей страны не в состоянии реализовать свои социальные права.

В этой связи следует согласиться с Ю.И. Лейбо, Г.П. Тостопяненко, К.А. Экштайном, которые отметили, что «...основные права и свободы могут утратить свое практическое значение для тех людей, которые в силу недостаточности средств к существованию не могут участвовать в жизни демократического общества. Бедность, отсутствие жилища, безработица могут привести ряд людей к тому, что они будут искать спасения в обещаниях демагогов. Такая опасность для свободного общества привела к созданию теории государства всеобщего благоденствия, которое за счет принимаемых государством мер должно гарантировать удовлетворение основных потребностей людей»¹⁵. Вполне очевидно, что современное государство должно создавать условия для достойной жизни людей, давать им возможность реализовать свои способности в самых различных сферах жизнедеятельности, а в необходимых случаях поддерживать своих граждан правовыми, организационными и финансовыми ресурсами. Обозначенный тезис в полной мере согласуется с Конституцией, в которой определяется, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7).

Несмотря на наличие как субъективных, так и объективных факторов полиция обязана как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими органами государственной власти и управления осуществлять защиту и охрану прав и свобод граждан. Только такой подход может способствовать формированию целостной системы обеспечения прав и свобод граждан в сфере внутренних дел.

Как отмечает И.А. Иванова, «...особое место при характеристике объекта административно-правовой охраны должно уделяться конституционным правам. Конституционные права, по сути, представляют собой не условие, не способность обладать определенным социальным благом, а собственно это благо»¹⁶. Такой подход вполне обоснован, связано это с тем, что конституционные предписания относительно прав и свобод человека и гражданина носят первостепенный характер по отношению к производным от них прав и свобод. Как следует из Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно

действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Права и свободы человека и гражданина в институциональном аспекте категория достаточно сложная, собирательная, включающая комплекс составляющих, дающих возможность отдельно взятому индивидууму реализовывать свои потребности или притязания в какой-либо из сфер социальной действительности. В этой связи нельзя обеспечивать или гарантировать одни права и игнорировать или нарушать другие. Права человека и гражданина должны защищаться максимально комплексно и системно, только в таком случае можно добиться определенных позитивных результатов в соответствующем направлении правового регулирования и деятельности органов государственной власти и управления в целом и полиции в частности. В этой связи В.Л. Казаков верно, на наш взгляд утверждает, что «...единичные права и свободы не могут рассматриваться в качестве подлинного объекта защиты, поскольку успешное осуществление их защиты не всегда обеспечивает состояние защищенности отдельно взятого индивидуума. Объектом защиты выступает право человека как взятая в своем единстве и целостности совокупность индивидуальных притязаний»¹⁷.

При этом следует отметить, что далеко не все права и свободы, закрепленные в Конституции, носят абсолютный характер, а поэтому они могут быть реализованы гражданином напрямую, без должной нормативной правовой регламентации. Как видно из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹⁸, суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию тогда, когда закрепленные нормой ее положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации.

А также тогда, когда положения Конституции не содержат указания на возможность ее применения, при условии принятия закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и др. (п. а). Именно из данного посыла необходимо исходить, давая характеристику правам и свободам человека и гражданина, а также формируя рассматриваемый административно-правовой механизм защиты и охраны обозначенных социальных ценностей.

Права человека и гражданина носящие изначально объективный характер, постепенно перешли в русло субъективного государственного воздействия. Такой подход далеко не всегда отражает объективную сущность прав и свобод человека и гражданина, это приводит к нарушению субъективных прав личности не только на этапе правоприменительной деятельности, но и в процессе нормотворческой работы.

В этой связи права и свободы должны определять вектор развития законодательства, а также наполнять его базовыми социальными ценностями. Именно из таких позиций в свое время исходил Г.В. Мальцев, отмечая, что «...права и обязанности не находятся где-то около или рядом с системой права, они сами есть право, являются основным источником, его элементом. Ничего важного в структуре права по существу нет. Система прав и обязанностей – сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем»¹⁹.

Отметим, что права свободы человека и гражданина исследуются в различных отраслях права, обусловлено это тем, что ключевым субъектом права, а также правовых отношений, является гражданин. В зависимости от сферы реализации прав и свобод можно говорить о различных правовых состояниях человека и гражданина. В этой связи М.Н. Малейна, справедливо, на наш взгляд утверждает, что «...современный гражданин, как субъект права, фигурирует в разных отраслях права. Многие отрасли права выработали и свои специальные категории для обозначения гражданина как участника правоотношений.

В трудовом праве гражданин имеет статус – работника, в налоговом праве – налогоплательщика и др.»²⁰. Е.В. Богданов также констатирует, что «...гражданин существо общественное. При жизни он становится участником большого количества отношений, в которых он приобретает различные права и обязанности»²¹. Исходными положениями для определения правового статуса личности, как уже ранее отмечалось, являются положения Конституции, в этой связи конституционно-правовой статус является базой для формирования иных правовых состояний человека и гражданина. Одним из правовых статусов личности является ее административно-правовой статус, предполагающий административные права и обязанности, а также формирующий режим ответственности личности в административно-правовой сфере. Как отмечает Н.И. Буденко, «...административно-правовой статус граждан является частью их общего правового положения. Его содержание определяется тем местом, кото-

рое занимают граждане в политической, социально-культурной жизни страны, в сфере управления государственными и общественными делами, в связи, с чем и состоит из совокупности разнообразных связей и отношений между обществом, государством и гражданином»²².

Говорить о правах и свободах гражданина в административно-правовом аспекте без увязки их с содержанием его административно-правового статуса нецелесообразно. В этой связи следует согласиться с Н.Г. Салищевой, отмечающей, что «...проблема защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти неразрывно связана административно-правовым статусом гражданина как субъекта многообразных административных правоотношений. А поэтому этот статус нужно рассматривать в связи с реализацией в сфере исполнительной власти прав и свобод, а также обязанностей граждан»²³.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что административно-правовой статус дает гражданину возможность пользоваться различными социальными благами в публично-правовой сфере, ощущать себя полноценным участником административных правоотношений как охранительного, так и позитивного характера. Полиция, как субъект государственного управления, обеспечивает соблюдение данного правового положения личности в самых различных сферах жизнедеятельности.

В пределах своей компетенции полиция осуществляет защиту и охрану личных субъективных прав и свобод личности, защиту и охрану социально-экономических прав личности, а также защиту субъективных публичных прав и свобод личности. Именно последняя группа прав наиболее последовательно обеспечивается полицией, соответствующие права реализуются в административно-правовой сфере и они, по сути, определяют качество жизни людей. Нужно отметить, что термин «субъективное публичное право человека и гражданина» не так часто используется в научной литературе, в этой связи несколько слов скажем о данной категории. Л.А. Мицкевич по обозначенной проблеме верно отметила, что «...в настоящее время необходимы исследования в области субъективных публичных прав граждан с целью формирования предложений по их четкому правовому регулированию»²⁴.

Вполне логично, что субъектное публичное право является частью субъективного права личности. Относительно последнего права в научной литературе сказано достаточно много. Так, К.Б. Толкачев в свое время констатировал, что «...субъективное право выступает мерой возмож-

ного поведения субъекта по реализации права, в том числе и возможностью отказа от реализации права, в случае если оно не противоречит обязанности субъекта»²⁵. А.И. Столмаков также отмечал, что «...субъективное право – это не какая-то юридическая абстракция, которая имеет ценность сама по себе. Субъективное право есть право лица, юридическая возможность вести себя определенным образом, а фактическое поведение лица, в этом смысле его действия – это практическое осуществление этого права»²⁶.

Из этого следует, что гражданин может самостоятельно решать – воспользоваться ли ему предоставленной правовой возможностью или нет. Такой подход позволяет гражданину самостоятельно выбирать приемлемый для себя вариант поведения. Так, например, к числу субъективных публичных прав гражданина относится право жалобы. Согласно Конституции России, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), в развитие данного конституционного положения были приняты: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁷, а также Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»²⁸. Обращение гражданина в органы государственной власти и управ-

ления порой единственный шанс восстановить свое нарушенное право. Как следует из доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2016 г. к нему поступило 68 тыс. обращений, что на 6,1 % больше, чем в 2015 г. Из общего числа обращений 42549 составили обращения граждан, в которых они жалуются на действия государственных и муниципальных органов, их служащих. В обращениях адресованных Уполномоченному по правам человека высказываются предложения по повышению эффективности правозащитной деятельности²⁹.

Право на обращение в органы государственной власти и управления не единственное субъективное публичное право, предоставленное гражданину. Наличие данного права в настоящее время выглядит вполне закономерным, поскольку невозможно представить себе жизнь современного человека без взаимодействия с органами государственной власти и управления, кроме того, право обращения позволяет гражданину защищать свои нарушенные права и свободы. А это очень важно в правовом и демократическом государстве, в котором должны быть созданы как административные, так и судебные формы защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина. Следует отметить, что гражданин заинтересован в обеспечении всей совокупности своих прав, поэтому неслучайно, что в системе функций исполнительной власти, функция защиты и охраны прав и свобод граждан занимает одно из ключевых мест.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Административная деятельность ОВД / Под ред. М.В. Костенникова и А.В. Куракина. – М., 2015. Administrative activity of Department of Internal Affairs / Under the editorship of M.V. Kostennikov and A.V. Kurakin. – М, 2015.
2. Богданов Е.В. Проблемы правосубъектности человека // Государство и право. – 2017. – № 1. Bogdanov E.V. Problems of legal personality of the person//State and right. – 2017. – No. 1.
3. Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: Дис. ... канд. юрид наук. – М., 1986. Budenko N.I. An administrative legal status of citizens in the sphere of public order: Yew. ... edging. юрид sciences. – М, 1986.
4. Войде Е.Г. Способы реализации прав человека: Автореф. дис. ... канд юрид наук. – М., 2015. Voide E.G. Ways of realization of human rights: Avtoref. yew. ... edging юрид sciences. – М, 2015.
5. Галицков В.А., В. А. Крысанов В.А., Безруков А.В. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел. – Екатеринбург, 2013. Galitskov V. A., V.A. Krysanov V. A., Bezrukov A.V. Ensuring human rights in activity of law-enforcement bodies. – Yekaterinburg, 2013.
6. Иванова И.А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка: Автореф дис. ...канд юрид наук. – М., 1986. Ivanova I.A. Administrative legal protection of the subjective rights of the Soviet citizens in the sphere of public order: Avtoref yew. ... edging юрид sciences. – М, 1986.

7. Казаков В.Л. Система защиты прав человека: Автореф дис. ... канд юрид наук. – М., 2007. Kazakov V.L. Sistem's Cossacks of protection of human rights: Avtoref yew. ... edging юрид sciences. – М, 2007.
8. Латифов З.З., Валиев Г.Х. Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников полиции. – Домодедово, 2015. Latifov Z.Z., Valiyev G.H. Respect for human rights in activity of police officers. – Domodedovo, 2015.
9. Лейбо Ю.И., Тостопятенко Г.П., Экштайн К.А. Права и свободы человека и гражданина. Научно-практический комментарий к Главе 2 Конституции Российской Федерации. – М., 2000. Leybo Yu.I., Tostopyatenko G.P., Ekshtayn K.A. Rights and freedoms of the person and citizen. The scientific and practical comment to Chapter 2 of the Constitution of the Russian Federation. – М, 2000.
10. Малеина М.Н. Формирование понятия «человек» в российском праве // Государство и право. – 2017. – № 1. – С. 16. Туманова А.С., Сафонов А.А. Права человека в политико-правовом дискурсе периода первой русской революции // Государство и право. – 2017. – № 2. Maleina M.N. Formation of the concept «person» of Russian law//State and right. – 2017. – No. 1. – С.16. Tumanova A. S., Safonov A.A. Human rights in a political and legal discourse of the period of the feather Russian revolution//the State and the right. – 2017. – No. 2.
11. Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность // Конституция СССР и правовое положение личности. – М., 1979. – С. 48. Экштайн К. Основные права и свободы. – М., 2004. Maltsev G. V. Rights of the personality: legal norm and social reality//Constitution of the USSR and legal status of the personality. – М, 1979. – С.48. Ekshtayn K. Basic rights and freedoms. – М, 2004.
12. Мицкевич Л.А. Субъективные публичные права граждан // Административно-правовой статус гражданина. – М., 2004. Mickiewicz L.A. Subjective public rights of citizens//Administrative legal status of the citizen. – М, 2004.
13. Салищева Н.Г. Механизм защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти / в кн. «Общая теория прав человека». Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М., 1996. Salishcheva N.G. The mechanism of protection of the rights and freedoms of citizens in the sphere of executive power / in kN. «The general theory of human rights». Отв. edition of E.A. Lukashev. – М, 1996.
14. Столмаков А.И. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид наук. – М., 1971. Stolmakov A.I. Administrative and legal and judicial methods of protection of the subjective rights of citizens of the USSR: Avtoref. yew. ... edging. юрид sciences. – М, 1971.
15. Толкачев К.Б. Место органов внутренних дел в механизме реализации личных конституционных прав и свобод граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид наук. – М., 1984. K.B. Mesto's Tolkachyov of law-enforcement bodies in the mechanism of realization of personal constitutional rights and freedoms of citizens: Avtoref. yew. ... edging. юрид sciences. – М, 1984.
16. Черных А.Е. Конституционное право граждан на охрану здоровья и проблемы его реализации в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. Chernykh A.E. Constitutional right of citizens on health protection and problems of his realization in the Russian Federation: Avtoref. yew. ... edging. юрид. sciences. – М, 2012.

¹ <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186517> (дата обращения 26.04.17).

² Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

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

⁴ См.: Латифов З.З., Валиев Г.Х. Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников полиции. – Домодедово, 2015. – С. 7.

⁵ См.: Галицков В.А., В. А. Крысанов В.А., Безруков А.В. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел. – Екатеринбург, 2013. – С. 4.

⁶ См.: Административная деятельность ОВД / Под ред. М.В. Костенникова и А.В. Куракина. – М., 2015. – С. 12.

⁷ См.: Войде Е.Г. Способы реализации прав человека: Автореф. дис. ... канд юрид наук. – М., 2015. – С. 12.

- ⁸ См.: Экштайн К. Основные права и свободы. – М., 2004. – С. 37.
- ⁹ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
- ¹⁰ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.
- ¹¹ См.: Черных А.Е. Конституционное право граждан на охрану здоровья и проблемы его реализации в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – С. 1.
- ¹² Российская газета. – 2017. – 17 мая.
- ¹³ См.: Туманова А.С., Сафонов А.А. Права человека в политико-правовом дискурсе периода перовой русской революции // Государство и право. – 2017. – № 2. – С. 60.
- ¹⁴ См.: Войде Е.Г. Способы реализации прав человека: Автореф. дис. ... канд юрид наук. – М., 2015. – С. 10.
- ¹⁵ См.: Лейбо Ю.И., Тостолятенко Г.П., Экштайн К.А. Права и свободы человека и гражданина. Научно-практический комментарий к Главе 2 Конституции Российской Федерации. – М., 2000. – С. 23.
- ¹⁶ См.: Иванова И.А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка: Автореф. дис. ...канд юрид наук. – М., 1986. – С. 10.
- ¹⁷ См.: Казаков В.Л. Система защиты прав человека: Автореф. дис. ...канд юрид наук. – М., 2007. – С. 9.
- ¹⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – № 1.
- ¹⁹ См.: Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность // Конституция СССР и правовое положение личности. – М., 1979. – С. 48.
- ²⁰ См.: Малеина М.Н. Формирование понятия «человек» в российском праве // Государство и право. – 2017. – № 1. – С. 16.
- ²¹ См.: Богданов Е.В. Проблемы правосубъектности человека // Государство и право. – 2017. – № 1. – С. 23.
- ²² См.: Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: Дис. ... канд. юрид наук. – М., 1986. – С. 27.
- ²³ См.: Салищева Н.Г. Механизм защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти / в кн. «Общая теория прав человека». Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М., 1996. – С. 278.
- ²⁴ См.: Мицкевич Л.А. Субъективные публичные права граждан // Административно-правовой статус гражданина. – М., 2004. – С. 78.
- ²⁵ См.: Толкачев К.Б. Место органов внутренних дел в механизме реализации личных конституционных прав и свобод граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид наук. – М., 1984. – С. 13.
- ²⁶ См.: Столмаков А.И. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид наук. – М., 1971. – С. 5.
- ²⁷ Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
- ²⁸ Российская газета. – 2014. – 17 января.
- ²⁹ Российская газета. – 2017. – 17 мая.

The most common methods of legalization (laundering) of proceeds from crime and financing of terrorism

Наиболее распространённые способы легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

Elena Olegovna Bondar,

associate professor of the department of administrative law Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikotya, Candidate of Law, Associate Professor, Colonel of Police

Елена Олеговна Бондарь,

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

Svetlana Viktorovna Izotina,

Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines Russian Economic University. GV Plekhanov, Candidate of Legal Sciences

Светлана Викторовна Изутина,

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Российского экономического Университета им. Г. В. Плеханова, кандидат юридических наук
E-mail: s.lana.2029@gmail.com

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

Annotation. The Legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way is giving a legitimate appearance to the possession, use or disposition of monetary funds or other property obtained as a result of the crime. For its size the oil business and foreign exchange transactions are on a par with money laundering. The criminal community is constantly introducing all new schemes of money laundering. Some of them are semi legal. The article considers the most common scheme of the laundering of proceeds of crime.

Keywords: Legalization (laundering) of proceeds of the scheme, operations with cash, banks offshore

Аннотация. Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем - это придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления. По своим размерам нефтяной бизнес и валютные операции стоят наравне с отмыванием денег. Преступное сообщество постоянно внедряет все новые схемы отмывания доходов. Некоторые из них полу легальные. В статье рассмотрены самые распространённые схемы отмывания доходов, полученных преступным путем.

Ключевые слова: Легализация (отмывание) доходов, схемы, операции с денежными средствами, банки, офшоры

Для цитирования: Бондарь Е.О., Изутина С.В. Наиболее распространённые способы легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 33-36.

Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем - это придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления¹.

Принято считать, что термин «отмывание» доходов появилось в США приблизительно в 20-е годы. Американская мафия стала массово открывать прачечные для легализации наличных денег, полученных преступным путём.

Благодаря такому сетевому бизнесу властям было очень трудно контролировать выручку, что

позволяло добавлять к реальной выручке большие объёмы нелегально полученной наличности.

Мировое сообщество последние двадцать лет достаточно остро волнует проблема противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

По анализу международных экспертов, сумма ежегодно легализуемых денежных средств составляет от 1000 млрд дол. до 1750 млрд дол².

По своим размерам нефтяной бизнес и валютные операции стоят наравне с отмыванием денег.

В условиях глобализации, для отмывания денег часто используются офшоры, так называемые

страны «налогового рая». Эти страны (территории) известны своими особыми условиями ведения бизнеса для иностранных компаний. Среди них низкие или нулевые налоги, простые правила корпоративной отчетности и управления, возможность скрыть настоящих владельцев бизнеса³. Но это только один из способов отмыть деньги, полученные преступным путем.

Рассмотрим наиболее распространенные способы легализации доходов, а также факторы, которые способствуют этому. Преступные доходы образуются преимущественно одним из двух способов:

- создание или приобретения в результате совершения преступления вне легального хозяйственного оборота, т.е. в криминальном секторе теневой экономики;
- выведения из легального хозяйственного оборота в криминальный сектор теневой экономики в результате совершения противоправного деяния и вновь введения в легальный хозяйственный оборот.

Можно выделить следующие известные на сегодняшний день способы легализации (отмывания) преступных доходов:

Один из простых и востребованных способов – завышение стоимости работ или услуг (например, получение необоснованно высокого гонорара за консультацию). К этой же группе можно отнести также и заключение контрактов с иностранными фирмами на оказание различных услуг информационно-справочного характера.

Создание видимости активной предпринимательской деятельности, путем заключения контрактов с фиктивными фирмами. Подобная фирма регистрируется на лицо, ранее утерявших паспорта, недееспособных или умерших, для обоснования поступления крупных денежных средств на банковские счета.

Незаконных операций по обналачиванию и обезличиванию денежных средств. По информации ГУБЭП СКМ МВД России пресечена деятельность трех коммерческих банков, объединившихся в своеобразный холдинг с целью осуществления легализации преступных доходов, принадлежавших крупным криминальным сообществам. В результате преступным сообществом было легализовано около 17 млн. долларов США, приобретенных преступным путем⁴.

Многократное зачисление средств на счет в течение дня разными лицами. Например, фирма создает видимость получения кредита от банка или компании-нерезидента, как правило зарегистрированной в оффшорной зоне, путем многократного перечисления виртуальных денежных

средств на счета различных фирм и последующего их возврата.

Как говорилось ранее, схемы с оффшорными зонами достаточно разнообразны и часто используются. Одной из таких схем, это осуществление сделок и банковских проводок через сеть созданных банком оффшорных фирм и кредитно-финансовых учреждений, формально не являющихся аффилированными. В преступной схеме всегда имеется два-три начальных звена, состоящих из действующих фирм, а последующие оформлены, например, на умерших лиц либо граждан, утративших паспорта. Для подобной схемы как правило используют фиктивные денежные переводы, такие как займ или оплата за товар на корреспондентские счета оффшорного банка. Смысл таких операций заключается в имитации поступления валютной выручки при отсутствии денежных средств, достаточных для проведения требуемых финансовых операций. Преступные доходы конвертируются и перечисляются на счет иностранной фирмы как возврат займа⁵.

Заключение фиктивных арендных договоров и фиктивных контрактов на поставку несуществующих товаров.

Ввоз или пересылка на территорию государства и в последствие с территории государства, а также перевозка и пересылка в пределах территории государства денежных средств. Например: международные денежные переводы на территорию и с территории государства.

Скупка акций предприятий в самых прибыльных секторах экономики. Такой способ называется реинвестирование преступных доходов.

Не секрет, что в зарубежных оффшорных зонах (банках) хранится огромный объем нелегально вывезенного из России капитала, который проблематично использовать в развитых странах мира. Незаконные деньги выводятся в офшоры, от куда уже в виде инвестиций они возвращаются через подставные фирмы в Россию и используются для приобретения акций.

Оформление денежных в качестве прибыли от законной деятельности предприятия, специально для этого созданного. Для этого могут быть использованы, например, магазины «секонд хэнд», кинотеатры, рестораны, пункты обмена валюты и различные предприятия, осуществляющие операции с наличными деньгами⁶.

Предоставление сведений о себе, достоверность которых невозможно проверить либо заведомо искаженных сведений при осуществлении операций.

В период с 2001 по 2002 гг. достаточно широкое распространение получила схема, по которой

использовались векселя фиктивных российских компаний. Подобная схема позволяла скрыть не поступление денежных средств на счета экспортера.

Стоит отметить, что преступные сообщества каждый год находят лазейки в банковской системе и действующем законодательстве Российской Федерации. Некоторые схемы могут быть вполне легальными с точки зрения закона. При этом правоохранительные органы первое время не могут влиять на эту ситуацию, так как не выработан механизм противодействия.

Так в 2006 году в СМИ появилась информация о новой схеме легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. С этой схемой из России в 2016 году было выведено более 16 млрд рублей. Одним из звеньев этой схемы является Федеральная служба судебных приставов.

Суть в том, что два юридических лица (резидент и нерезидент) договариваются о взыскании долга, а посредником в этом выступают третейские суды. Или же заключаются мировые соглашения. При этом нерезидент в иске требует погасить долг, а ответчик- резидент соглашается с его требованием. Естественно, суды чаще всего принимают решение о взыскании со счета должника и выдают исполнительный лист.

Нерезидент обращается в Федеральную службу судебных приставов (далее ФССП), которая начинает исполнительное производство. Деньги должника списываются на счет службы и переводятся взыскателю в иностранный банк. Тем самым отмывание проходит через госструктуру.

Издание «Коммерсант» отмечает, что суды рассмотрели подобные иски более чем на 37 млрд рублей. При этом требования истцов составляют по 0,4-6 млрд рублей. «Технически эта схема не

нарушает закон, суды и ФССП действуют строго в рамках своей компетенции, а банки формально не имеют оснований для того, чтобы расценивать операцию как подозрительную и противодействовать ее проведению, так как речь идет о судебном решении...

Первопричина - отсутствие у судов полномочий проверять суть сделок между кредитором и должником, а также реальность деятельности этих компаний», - сообщили изданию в Центробанке⁷.

Должники - участники этой схемы, как правило, не ведут реальную деятельность, а фирм по указанным адресам не существует. У судов нет возможности проверять законность взыскания долга, пишет издание. ФССП не может помешать мошенникам, потому что в ее ведении находится лишь исполнение судебных решений, а не их оценка. Что касается банков, то они лишь следуют указаниям судебных приставов-исполнителей по переводу денег⁸.

Центральный банк в таких ситуациях реагирует незамедлительно. Уже разработаны Инструкции для кредитных организаций, по определению «подозрительных» операций. В рамках реализации собственных правил внутреннего контроля банкам следует принимать решение о квалификации операций, проводимых в рамках использования данной схемы взыскания, в качестве подозрительных. Банкам следует проявить повышенное внимание ко всем операциям такого клиента, использовать право на отказ в проведении иных его операций и в случае неоднократного отказа в течение года использовать право на расторжение договоров счета.

Еще одним из способов решений проблемы может стать реформа третейских судов, но безусловно для этого необходимо время.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». The federal law from 8/7/2001 N 115-FZ (an edition from 7/29/2017) «About counteraction of legalization (washing) of income gained in the criminal way and to terrorism financing».
2. Финансовый мониторинг: управление рисками отмывания денег в банках: монография / П.В. Ревенков, А.Б. Дудка, А.Н. Воронин, М.В. Каратаев. — Москва : ЦИПСИР, 2012. — 279 с. Financial monitoring: risk management of money laundering in banks: monograph / P.V. Revenkov, A.B. Dudka, A.N. Voronin, M.V. Karatayev. — Moscow: TsIPSIR, 2012. — 279 pages.
3. [Электронный ресурс] // ru.wikipedia.org . Информ.-справочный портал. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Офшор>. [Electronic resource]//ru.wikipedia.org. Inform. - an information portal. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Ofshor>.
4. [Электронный ресурс] // Народное образование./ Выявление и расследование преступлений,

связанных с легализацией (отмыванием) преступных доходов. Методическое пособие. Москва 2005. Информ. - справочный портал. URL: <http://narodirossii.ru/?p=274> [Electronic resource]//National education. / Identification and investigation of the crimes connected with legalization (washing) of criminal income. Methodical grant. Moscow 2005. Inform. - an information portal. URL: <http://narodirossii.ru/?p=274>

5. [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ» №20 от 03.02.2017, стр. 1 На схемы наложили взыскание. К выводу средств подключили судебных приставов. URL:<https://www.kommersant.ru/doc/3208167> [Electronic resource]//the Kommersant Newspaper No. 20 from 2/3/2017, p. 1 have imposed penalty On schemes. Have connected bailiffs to withdrawal of funds. URL:<https://www.kommersant.ru/doc/3208167>

¹ Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

² Финансовый мониторинг: управление рисками отмывания денег в банках: монография / П.В. Ревенков, А.Б. Дудка, А.Н. Воронин, М.В. Каратаев. — Москва : ЦИПСИР, 2012. — 279 с.

³ [Электронный ресурс] // ru.wikipedia.org . Информ.-справочный портал. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Офшор>

⁴ [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ» №20 от 03.02.2017, стр. 1 На схемы наложили взыскание. К выводу средств подключили судебных приставов. URL:<https://www.kommersant.ru/doc/3208167>

⁵ [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ» №20 от 03.02.2017, стр. 1 На схемы наложили взыскание. К выводу средств подключили судебных приставов. URL:<https://www.kommersant.ru/doc/3208167>

⁶ [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ» №20 от 03.02.2017, стр. 1 На схемы наложили взыскание. К выводу средств подключили судебных приставов. URL:<https://www.kommersant.ru/doc/3208167>

⁷ [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ» №20 от 03.02.2017, стр. 1 На схемы наложили взыскание. К выводу средств подключили судебных приставов. URL:<https://www.kommersant.ru/doc/3208167>

⁸ [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ» №20 от 03.02.2017, стр. 1 На схемы наложили взыскание. К выводу средств подключили судебных приставов. URL:<https://www.kommersant.ru/doc/3208167>

To the question of the rights and freedoms of citizens in conditions of martial law

К вопросу о гарантиях правового обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции

Irina Aleksandrovna Admiralova,
Professor of the Department of Training
police officers for protection units
public order and units on migration issues
VIPK of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
candidate of jurisprudence, associate professor

Ирина Александровна Адмиралова,
профессор кафедры подготовки
сотрудников полиции для подразделений по охране
общественного порядка и подразделений по вопро-
сам миграции ВИПК МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

Annotation. the article considers legal and organizational problems of ensuring the rights and freedoms of citizens in the conditions of martial law.

Keywords: martial law, the rights and freedoms of citizens, special legal regime, the legal status of a person the police

Аннотация. в статье рассматривается ряд юридических гарантий прав граждан в административной деятельности полиции нескольких государств (России, Франции и ФРГ).

Ключевые слова: административная деятельность, законодательные акты, юридические и иные гарантии прав граждан, правовой статус личности, полиция

Для цитирования: Адмиралова И.А. К вопросу о гарантиях правового обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 37-39.

Анализ юридических и иных гарантий прав граждан в административной деятельности полиции в отдельно взятом государстве вряд ли является эффективным, так как значение таких гарантий сложно оценить изолированно. В связи с этим здесь предпринята попытка проанализировать ряд юридических гарантий прав граждан в административной деятельности полиции нескольких государств (России, Франции и ФРГ).

Данный анализ позволит, в частности, продемонстрировать, что закрепление таких гарантий на нормативном уровне в российском правовом порядке несколько не уступает зарубежным, а по некоторым аспектам и превосходит их. Тем не менее, можно сделать вывод, что, если и существует неудовлетворенность уровнем гарантий прав граждан в административной деятельности, то по большей части это связано с вопросами имплементации таких гарантий в повседневную деятельность полиции и объясняется в последнюю очередь уровнем правовой культуры как сотрудников полиции, так и населения.

Значение гарантий прав граждан в административной деятельности полиции очень важно, как отмечал в свое время А.Е. Лунев,

«совершенствование гарантий прав личности в административных правоотношениях является важным фактором улучшения структуры административно-правового статуса граждан»¹.

Именно данный фактор и объясняет то высокое внимание, которое уделяют законодатель и составители подзаконных актов, регулирующих деятельность органов полиции, вопросам гарантии прав граждан в деятельности полиции.

Рассмотрим юридические и иные гарантии прав граждан в административной деятельности полиции Российской Федерации, Французской республики и затем ФРГ.

Практически любой акт российского правового порядка, регулирующий общие вопросы деятельности исполнительной власти, содержит в более или менее ярко выраженной форме гарантии прав граждан.

Это характерно как для Конституции Российской Федерации и актов законодательной власти, так и для подзаконных актов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации гарантии прав граждан в деятельности органов государственной власти являются одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Действительно, как отме-

чается в ст.2 Конституции Российской Федерации: «Человек и его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Более того, Конституция российской Федерации также уточняет, что «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст.18). Как следствие, непосредственное применение основных прав и свобод граждан в деятельности любого органа власти декларируется самой Конституцией Российской Федерации. Более того, обязательность положения ст.18 Конституции Российской Федерации по имплементации требований, вытекающих из конституционных прав и свобод граждан, в деятельности различных органов власти было неоднократно изложено Конституционным Судом Российской Федерации в своих решениях и постановлениях ².

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» ³ также признает за защитой прав и свобод граждан статус принципа деятельности полиции. Более того, защита прав и свобод человека и гражданина в деятельности полиции является не просто принципом, а первым из всех принципов, так как он стоит первым в списке принципов деятельности полиции (ст.5). Важность гарантий прав граждан в административной деятельности полиции проявляется и в присяге, которую дает сотрудник, впервые поступивший на службу в органы внутренних дел.

Сотрудник клянется при осуществлении своих полномочий в первую очередь «...уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы...» (ст.28, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ⁴ предусматривает в качестве обязанностей сотрудников полиции «...знать и соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере

внутренних дел, обеспечивать их исполнение...»(ст.12), «исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание его профессиональной служебной деятельности...» (ст.13), что также предполагает знание основных прав и свобод человека и их соблюдение в служебной деятельности.

Аналогичным образом, но в более явной, на наш взгляд, форме выразился и федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной и гражданской службе Российской Федерации» ⁵, где указывается, что госслужащий обязан «... исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной и служебной деятельности» (ст.18).

Помимо общих гарантий соблюдения прав граждан, законодательные акты пестрят и специальными гарантиями, касающимися отдельных прав и свобод граждан. Так, даже сам Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции» ⁶ устанавливает ряд таких обязательств по соблюдению отдельных, а не только общих гарантий прав человека и гражданина.

Среди них, например, запрет прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению (п.3, ст.5); обязанность информирования гражданина о своей должности, звании, фамилии и обязанность предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение (1), п.4 ст.50); запрет разглашения сведений о частной жизни граждан (п.5 ст.6); обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом (п.7 ст.5).

Ряд специальных гарантий содержит и Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» ⁷. Так, помимо уже упомянутых, мы можем назвать обязанности «...проявлять уважение, вежливость, тактичность по отношению к гражданам, в пределах служебных полномочий оказывать им содействие в реализации их прав и свобод...» (п.3 ст. 13); «...не оказывать предпочтение каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам...»(п.4 ст.13); «...уважения к национальным обычаям и традициям, учитывать культурные и иные особенности различных

этнических и социальных групп, не допускать действий, нарушающих межнациональной и межконфессиональное согласие...»(п.6 ст.13).

Реализация гарантий прав граждан в деятельности администрации осуществляется посредством контроля и надзора за деятельностью полиции. Среди них обращения в органы государственной власти с требованиями

о восстановлении нарушенных прав в порядке ведомственного контроля. Это отразилось как в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции»⁸, где контролю и надзору за деятельностью полиции посвящена отдельная глава (глава10), так и в других законодательных актах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Лунев А.Е. О гарантиях прав личности в административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 139. Lunev A.E. About guarantees of the rights of the personality in administrative legal relationship//the Constitution of the USSR and a legal status of the personality. M, 1979. Page 139.
2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П, от 6 декабря 2011 г. № 26-П, от 24 октября 2013 г. № 22-П и др. Resolutions of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 15, 2004 No. 18-P, of December 6, 2011 No. 26-P, of October 24, 2013 No. 22-P, etc.

¹Лунев А.Е. О гарантиях прав личности в административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 139.

²Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П, от 6 декабря 2011 г. № 26-П, от 24 октября 2013 г. № 22-П и др.

³Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴См.: Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁵Рос. газ. 2004. 31 июля.

⁶Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. ст. 900.

⁷Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). ст. 7020.

⁸Собр. законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. ст. 900.

About the peculiarities of administrative-legal regulation of relations emerging in the sphere of fuel and energy complex

Особенности административно-правового регулирования отношений в сфере топливно-энергетического комплекса

Vyacheslav Sergeevich Shcherbachenya,
competitor of the department of administrative law
Moscow University of the Ministry of the Interior of
Russia named after V.Ya. Kikotya.

Вячеслав Сергеевич Щербаченя,
соискатель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я.
Кикотя

Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор Бочаров С.Н.

Annotation. In this article, the author talks about the current state of the system of legal sources of administrative-legal regulation of the relations developing in the fuel and energy complex, as well as on the administrative and legal methods of influence implemented in this area.

Keywords: administrative law, management, methods, sources, power generation, fuel and energy complex regulation, signs, system, energy saving efficiency

Аннотация. В статье дана правовая характеристика современному состоянию системы законодательных источников административно-правового регулирования отношений, развивающихся в топливно-энергетическом комплексе, а также обозначены административно-правовые методы воздействия, реализуемые в указанной сфере.

Ключевые слова: административное право, управление, методы, источники, электроэнергетика, топливно-энергетический комплекс, регулирование, признаки, система, энергосбережение, эффективность

Для цитирования: Щербаченя В.С. Особенности административно-правового регулирования отношений в сфере топливно-энергетического комплекса. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 40-44.

Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) имеет определяющее значение для экономики любого современного государства, оказывает влияние на благосостояние и общий уровень жизни населения. Эффективный ТЭК предполагает развитие смежных отраслей хозяйственной деятельности – строительство, производство строительных материалов и железобетонных изделий, логистика грузов, металлический прокат и другие.

Однако подобное положительное влияние сопровождается целым рядом проблем, связанных с энергетической и экологической безопасностью, а также капитальными и эксплуатационными затратами в результате реализации масштабных инвестиционных проектов.

Учитывая сложность и уязвимость механизмов функционирования ТЭК, государственное регулирование по праву сохраняет здесь определяющую роль. Единая система административно-правового регулирования в энергетиче-

ской сфере при своем наполнении предполагает учёт особенностей организации управления газовой, атомной, нефтяной, угольной и других составляющих отечественного ТЭК.

Исследования процессов становления и развития законодательного регулирования естественных монополий показали, что в зависимости от исторических, политических, технологических и других факторов, степень государственного вмешательства в экономику неодинакова. Пределы такого регулирующего воздействия в отраслях, имеющих социально-экономическое значение, зависят также от формы собственности естественных монополий.

По этому критерию выделяют три основные формы государственного регулирования: прямое регулирование цен; ограничение доходности; регулирование отношений собственности фирм, действующих на рынке естественных монополий¹.

Существуют и другие критерии, положенные в основу различных классификаций форм государственного регулирования. Вместе с тем в рамках данной статьи, для нас имеет значение административно-правовой аспект заявленной проблематики.

Энергоснабжение – одно из основных условий существования современной цивилизации и поэтому должно обеспечиваться государством. В настоящее время часто высказывается точка зрения о необходимости правового регулирования функционирования ТЭК на основе принципа сочетания непосредственного государственного вмешательства и введения рыночных механизмов.

Не случайно отсутствие развитого и стабильного законодательства, учитывающего в полной мере специфику хозяйственной деятельности предприятий ТЭК, названо одним из основных факторов, сдерживающих развитие данной сферы экономики.

В Российской Федерации действует свыше ста нормативных правовых законодательных и подзаконных актов, регулирующих различные направления деятельности в рамках рассматриваемой отрасли.

Основу современной системы таких источников административно-правового регулирования отношений составляют федеральные законы: «О естественных монополиях», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О несостоятельности (банкротстве)», «Об энергоснабжении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «Об электроэнергетике», «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «Об электроэнергетике», «О газоснабжении в Российской Федерации», «Об экспорте газа», «О теплоснабжении», «Об использовании атомной энергии», «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» и другие.

Заметим, что ранее административно-правовое регулирование в энергетике основывалось преимущественно на профильных нормативных актах министерств и ведомств либо на законах и подзаконных актах, которые регулировали отдельные процедурные вопросы, однако за последние десять лет, в том числе в ходе реформы электроэнергетики, было принято большое количество именно системных, комплексных нормативных правовых актов.

В частности, в 2009 году был принят Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Цель указанного закона состоит в регламентации комплекса административно-правовых, экономических и организационных средств модернизации энергосбережения и повышения уровня энергетической эффективности.

Изменения произошли и в административно-правовых источниках регулирования отношений, возникающих в сегменте угольной промышленности.

В Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» были внесены нормы, направленные на уточнение источников финансирования мер социальной поддержки, предоставляемых при ликвидации организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), которые регулируют широкий круг вопросов безопасного ведения горных работ при добыче угля и горючих сланцев.

Следует отметить, что КоАП РФ также содержит соответствующие охранительные нормы, предназначенные для регулирования отношений в сфере ТЭК. В частности, в статье 8.10 КоАП РФ установлена административная ответственность за невыполнение требований по проведению дегазации при добыче угля и горючих сланцев.

Анализ правоприменительной, в том числе правоохранительной, практики показывает, что вышеперечисленные, профильные для ТЭК нормативные правовые акты, по-прежнему не могут обеспечить решение всех существующих в рассматриваемой сфере проблем. Свидетельством этого стала устойчивая тенденция роста числа хищений энергоресурсов путем несанкционированных врезок в нефтепроводы и газопроводы.

В этой связи, остро актуальным остается вопрос усиления административно-правового воздействия за повреждение электрических сетей, ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без соответствующего разрешения и повреждение тепловых сетей, совершенное по неосторожности.

Анализ указанных выше нормативных правовых актов позволяет выделить основные методы административного воздействия в сфере ТЭК, среди которых – ценовое регулирование; определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию; установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) в топливно-энергетической сфере.

В качестве дополнительных методов государственного регулирования предлагаем рассматривать лицензирование отдельных видов деятельности, техническое регулирование продукции субъектов естественных монополий.

Методы административно-правового регулирования отношений в сфере топливно-энергетического комплекса могут быть определены, как нормативно определенные способы установления и применения императивных требований к деятельности и продукции субъектов естественных монополий, а также средства и механизмы государственного контроля (надзора) в сфере топливно-энергетического комплекса.

Указанные методы обладают некоторыми специфическими признаками, позволяющими отнести их к административно-правовым методам:

- их применение является обязательным условием функционирования субъектов естественных монополий;
- полномочиями по их выбору их реализации наделены специальные органы исполнительной власти;
- они устанавливают особые условия для деятельности субъектов естественных монополий или особые характеристики их продукции.

Специфика приведенных выше административно-правовых методов подтверждается их императивностью, так как они составляют комплекс обязательных для исполнения требований, исходящих от государства.

Преобладающим методом административно-правового регулирования в топливно-энергетической сфере, является, на наш взгляд, ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения тарифов или их предельных

уровней на отдельные виды услуг, перечень которых устанавливается законодательством.

Данный метод состоит в определении тарифов (цен) или их предельных уровней, направленном на прекращение или сдерживание роста цен на продукцию, производимую в сфере ТЭК.

Задачи метода ценового регулирования в сфере ТЭК на современном этапе развития заключаются в:

- создании правил функционирования ТЭК, главным образом нефтегазового комплекса, отвечающих основным направлениям концепции реформирования;
- формировании тарифной политики с учетом долгосрочных параметров;
- поиске и правовой регламентации альтернативных методов ценообразования;
- законодательном закреплении четких пределов компетенции органов исполнительной власти в направлении тарификации.

Ценовое регулирование – одна из самых дискуссионных проблем, затрагивающая не только интересы субъектов отношений, возникающих в сфере ТЭК, но и всей экономики. Применение данного метода направлено на решение основополагающих задач, среди которых выделяется «сохранение ценовых пропорций в экономике, позволяющих развиваться другим отраслям и рыночной экономике в целом». Вторая задача состоит в «создании инфраструктурных условий для экономического роста» и «требует поиска ресурсов для развития монополии и ее инфраструктуры»². Важность в решении указанных задач зависит от приоритетов государственной политики.

Можно выделить два способа установления цены, которые в рамках административно-правового регулирования применяются в топливно-энергетическом комплексе: установление предельной величины тарифа и определение фиксированной цены.

Многими авторами отмечается отсутствие разнообразия методов ценового регулирования, что не позволяет государственному регулятору подбирать инструментарий с учетом конкретной экономической ситуации³.

В связи с проводимыми преобразованиями в отраслях ТЭК, в последнее время все чаще высказывается мнение о возможности отмены государственного (в первую очередь тарифного) регулирования в естественно-монопольных секторах экономики.

Государственное управление в сфере ТЭК может также осуществляться посредством при-

менения методов определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию и установления минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в производимом (реализуемом) товаре.

Основанием для применения данных методов регулирования могут послужить необходимость защиты прав и законных интересов граждан, обеспечение безопасности государства, охрана природы и др.

В настоящее время Правительство Российской Федерации уполномочено устанавливать критерии и порядок отнесения субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии к кругу лиц, подлежащих обязательному оперативно-диспетчерскому обслуживанию.

Таковыми критериями могут выступить факты осуществления деятельности по: производству электрической энергии; поставке импортируемой электрической энергии; производству электрической энергии (мощности), продаваемой на розничном рынке, и др.

Лицензионное производство является частью административного процесса, предполагающего обязательное выполнение ряда действий, как со стороны соискателя лицензии, так и со стороны лицензирующих органов.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» к лицензируемой относит деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, способную повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, обороне и безопасности государства, и подлежащую в данной связи регулированию исключительно посредством лицензирования.

В настоящее время указанный закон не относит основные виды деятельности в сфере ТЭК к лицензируемой деятельности. В то же время, эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов лицензированием охвачена.

Таким образом, лицензирование является дополнительным способом административно-правового воздействия на деятельность субъектов отношений, развивающихся в сфере ТЭК.

В качестве способа государственного воздействия в рассматриваемой сфере следует назвать также систему технического регули-

рования, которая состоит из совокупности правил выполнения работ для подтверждения соответствия объектов, ее участников и правил функционирования системы сертификации требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводам правил или условиям договоров. Правовые основы проведения сертификации и декларирования закреплены в Федеральном законе «О техническом регулировании».

Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» установлено, что поставки газа потребителям осуществляются только при соответствии качества поставляемого газа государственным стандартам. На основании данного акта утверждены специальные правила проведения сертификации газа, реализуемого на территории России.

Необходимой составляющей деятельности государства по регулированию отношений в сфере ТЭК является организация производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах. Помимо этого, в ТЭК разрабатываются и применяются специальные системы сертификации⁴. Сертификация в отличие от лицензирования направлена не на предпринимательскую деятельность субъектов, а на соблюдение прав потребителей субъектов естественных монополий в части качества товаров (услуг).

Содержание и отличительные особенности направленности стандартизации определяются ее целями, которые заключаются в обеспечении технической безопасности. Вместе с тем надо отметить, что поскольку стандартизация является деятельностью по разработке рекомендаций, предусмотренных Федеральным законом «О техническом регулировании», ее цели не следует считать исчерпывающими. Стандартизация как вид деятельности носит государственно властный характер. Данная особенность закрепляет возможность изменения статуса стандартов в зависимости от конкретных социально-экономических потребностей общества.

В силу выше указанных обстоятельств государственные стандарты в топливно-энергетической сфере подлежат обязательному применению. Перечни объектов, для которых разрабатываются стандарты, утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Перечисленные методы воздействия, осуществляемые в форме лицензирования, сертифици-

фикации, стандартизации, носят регулятивный характер и представляют собой ограничения на ведение определенных видов деятельности, а также систему требований, предъявляемых к качеству товаров (услуг) и безопасности функционирования производственных комплексов субъектов отношений в сфере ТЭК.

Энергетика, несомненно, имеет основное значение для устойчивого развития России. В современном мире все более актуальным становятся проблемы энергетической и экологической безопасности, истощения природных ресурсов. История энергетики тесно связана с общественной жизнью, энергия является

источником жизни современных государств, основой их экономики, международной и национальной безопасности, а поиск источников энергии остается одной из приоритетных задач человечества. В названных обстоятельствах формирование эффективного всероссийского энергетического пространства и его административно-правовое регулирование является гарантией успешного развития нашего общества. При этом необходимо четко осознавать, что указанных целей не достичь без детального научного обоснования и соответствующей исследовательской проработки затронутой в настоящей статье проблематики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Шуплецов А.Ф., Янков Ю.П. Естественные монополии в переходной экономике: особенности регулирования. Иркутск: Фед. агентство по образованию; Байкальский государственный ун-т экономики и права, 2006. С. 36. Shupletsov A.F., Yankov Yu.P. Natural monopolies in a transitional economy: features of regulation. Irkutsk: Fed. agency by training; Baikal state un-t of economy and right, 2006. Page 36.
2. Николаев И. Перспективы отмены государственного регулирования тарифов естественных монополий: Доклад аудиторско-консалтинговой компании «ФБК» // Промышленный еженедельник. 2005. 28 марта. Nikolaev I. Prospects of cancellation of state regulation of tariffs of natural monopolies: Report of the auditor and consulting company «FBK»//Industrial weekly. 2005. March 28.
3. Метелева Ю.А. Правовое регулирование ценообразования в сфере естественных монополий // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 93. Meteleva Yu.A. Legal regulation of pricing in the sphere of natural monopolies//the Magazine of Russian law. 2006. No. 10. Page 93.

¹ Шуплецов А.Ф., Янков Ю.П. Естественные монополии в переходной экономике: особенности регулирования. Иркутск: Фед. агентство по образованию; Байкальский государственный ун-т экономики и права, 2006. С. 36.

² Николаев И. Перспективы отмены государственного регулирования тарифов естественных монополий: Доклад аудиторско-консалтинговой компании «ФБК» // Промышленный еженедельник. 2005. 28 марта.

³ Метелева Ю.А. Правовое регулирование ценообразования в сфере естественных монополий // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 93.

⁴ Например, система «ТЭКСЕРТ» – система добровольной сертификации ТЭК.

Mechanism of administrative legal protection of the right of citizens for the address in public authorities and local governments

Механизм административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления

Svetlana Viktorovna Kalinina,
candidate of jurisprudence,
senior teacher of chair of administrative activity of
Department of Internal Affairs of the Moscow University
The Ministry of Internal Affairs of Russia of V. Ya.
Kikotya

Светлана Викторовна Калинина,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры административ-
ной деятельности ОВД Московского Университета
МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: kswik@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 – административное право, административный процесс

Annotation. In article, on the basis of the analysis of opinion of authoritative scientists-administrativists to concept of the mechanism of legal regulation, definition of the mechanism of administrative legal protection of the right of citizens for the appeal to public authorities and local governments is formulated, its elements are considered, is proved the conclusion that this mechanism is expressed in total the administrative and legal means applied by authorized subjects for the purpose of prevention of infringement of the right of citizens for the address, attraction guilty to responsibility and restoration of the violated right is drawn.

Keywords: address of citizens, public authorities, rules of law, administrative legal relations, control and supervision, indemnification, legal responsibility

Аннотация. В статье, на основе анализа мнения авторитетных ученых-административистов к понятию механизма правового регулирования, формулируется определение механизма административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, рассматриваются его элементы, обосновано делается вывод о том, что данный механизм выражается в совокупности административно-правовых средств, применяемых уполномоченными субъектами с целью недопущения посягательств на право граждан на обращение, привлечения виновных к ответственности и восстановления нарушенного права.

Ключевые слова: обращение граждан, органы государственной власти, нормы права, административно-правовые отношения, контроль и надзор, возмещение вреда, юридическая ответственность

Для цитирования: Калинина С.В. Механизм административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 45-48.

Для того чтобы правильно дать формулировку механизма административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления и определить его роль и место в общественных отношениях, возникающих по поводу реализации данного права, на наш взгляд, необходимо обратиться к проведенным научным исследованиям в данной сфере.

Наибольший вклад в разработку понятия механизма правового регулирования был сделан С.С. Алексеевым. Он предложил рассматривать

его «как взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»¹. В конечном итоге именно это определение заложило основу подхода к рассмотрению механизма правового регулирования как явления.

Относительно того, из каких элементов состоит механизм правового регулирования, то в юридической литературе существуют различные мнения. Так, к элементам механизма правового регулирования, по мнению А.П. Шергина,

должны быть отнесены «нормы права, правоотношения, акты применения норм права и способы правового регулирования (дозволение, разрешение, запрет)»².

Переходя к рассмотрению роли этого механизма в вопросе защиты права граждан на обращение, следует отметить, что мы согласны с А.П. Корневым, который «под механизмом административно-правового регулирования понимал систему административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества. В структуру этого механизма он включает следующие элементы: нормы административного права и его принципы, объективированные в законах, указах Президента России и других нормативных правовых актах; акты толкования норм административного права, издаваемые уполномоченными на то органами; акты применения норм административного права; административно-правовые отношения»³.

Как отмечает Ю.И. Попугаев, «элементы механизма правового регулирования получают реальное воплощение, «приходят в движение» именно через деятельность (правотворческую, правоприменительную) соответствующих субъектов. В качестве обязательного субъекта этой деятельности выступает государство в лице его различных органов»⁴.

Одним из значимых элементов механизма административно-правового регулирования являются акты применения норм административного права. А.П. Корнев утверждал, что «применение норм административного права — это индивидуальный юридический акт, разрешающий конкретное управленческое дело, персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным творческим характером, издаваемый уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами»⁵.

В области защиты права граждан на обращение акты применения норм права связаны с негативными событиями, т.е. в данном случае имеются в виду факты нарушения данного права, и цель данных актов — обеспечить привлечение виновных в совершении конкретного административного правонарушения лиц к административной ответственности. Данная группа актов применения норм права включает: акты по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на право граждан на обращение; акты, связанные с наложением административных наказаний.

Следующим элементом в механизме правового регулирования являются административно-правовые отношения, в нашем случае, в области защиты права граждан на обращение. Традиционно в науке административного права

правоотношение включает в себя следующие элементы: субъекты правоотношений, объекты правоотношений, содержание правоотношений.

Субъектами административных правоотношений, возникающих по поводу защиты права на обращение, являются, во-первых, субъекты защиты данной группы прав граждан (органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, должностные лица данных органов, судебные органы); во-вторых, граждане, реализующие свое право на обращение.

Объектом данных административных правоотношений является поведение, волеизъявление сторон, участвующих в правоотношениях по поводу реализации и защиты права граждан на обращение.

Содержание рассматриваемых административных правоотношений включает в себя права и обязанности сторон, т.е. компетенцию и обязанности субъектов защиты права граждан на обращение, а также права и обязанности граждан по реализации своего права на обращение либо по поводу восстановления своего нарушенного права.

Интересна позиция И.Ш. Киясханова относительно роли прав и обязанностей сторон в процессе регулирования отношений исполнительной (публичной) власти и граждан. По его мнению, «должен быть создан такой баланс взаимно корреспондирующих прав и обязанностей сторон, который обеспечивал бы защищенность прав, свобод и законных интересов граждан на уровне требований правового государства»⁶.

Нельзя не согласиться с мнением А.П. Шергина, относительно способов административно-правового регулирования. Он считает, что они «играют специфическую роль в механизме административно-правового регулирования и не только оказывают непосредственное воздействие на поведение субъектов административного права, но и в значительной мере определяют характер и жесткость других элементов данного механизма (норм, правоотношений, актов применения права). Административное право, равно как и другие отрасли права, использует в качестве способов правового регулирования дозволение, разрешение и запрет»⁷. Что касается защиты права граждан на обращение, то на наш взгляд, из способов правового регулирования уместно выделить запреты, так как именно в них определяется недопущение действий, нарушающих право граждан обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Применительно к нашему исследованию, в структуре механизма административно-правовой защиты права граждан на обращение можно выделить такие взаимосвязанные элементы как: правовые нормы, содержащиеся в законах и под-

законных актах, регламентирующие процедуру рассмотрения обращений граждан⁸; контроль и надзор за соблюдением установленных правил рассмотрения, принятия решения по обращениям граждан и его исполнением; юридическая ответственность должностных лиц за нарушение права граждан на обращение; восстановление нарушенного права граждан; возмещение причиненного ущерба.

Так, относительно первого нами выделенного элемента можно утверждать, что право граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления защищено Конституцией Российской Федерации (ст. 2, ч. 1 ст. 17, ст. 18, ч. 1 ст. 45, ст. 33), федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, подзаконными актами, регламентирующие процедуру рассмотрения обращений граждан.

Второй элемент предусматривает осуществление контроля за соблюдением положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Его проводит одно из руководящих должностных лиц учреждения. Эта обязанность должна быть включена в его служебный регламент. На практике данный вид контроля может быть реализован через систему отчетности должностных лиц, проводящих работу с обращениями граждан, и проверок, осуществляемых уполномоченным лицом. Внешнее наблюдение осуществляется вышестоящей организацией либо органами Прокуратуры РФ или другими уполномоченными органами.

Под восстановлением нарушенного права граждан на обращение, нами имеется в виду восстановление прежнего положения, нарушенного теми или иными неправомерными действиями (бездействием) или решениями должностных лиц.

Возмещение причиненного ущерба осуществляется теми должностными лицами, которые своими неправомерными действиями (бездействием) причинили имущественный ущерб и моральный вред.

Выделив элементы механизма административно-правовой защиты права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, на наш взгляд, можно

определить его понятие как совокупность административно-правовых средств, применяемых уполномоченными субъектами с целью недопущения посягательств на данное право, привлечения виновных к ответственности и восстановления нарушенного права.

Оценивая роль рассмотренного административно-правового механизма в вопросе организации и реализации защиты права граждан на обращение, можно отметить, что, фактически формирование этого механизма ведет нас к реализации целей административного права, которые, по нашему убеждению, заключаются не только в надлежащей эффективной организации функционирования аппарата государственного управления, исключения коррупции, бюрократизма чиновников, но и, прежде всего, в обеспечении условий надлежащей реализации права граждан на обращение.

Главная идея при этом выражена в критерии соответствия функционирования административной системы задачам не только государства как важнейшего политико-правового института, но и задачам общества. Одной из важнейших таковых задач, закрепленных в Конституции Российской Федерации, выступает необходимость обеспечения возможности гражданам РФ участвовать в управлении делами государства (ст. 32). А одной из форм такого участия и является реализация гражданами своего права на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Неоценимой является роль этого административно-правового механизма в вопросах обеспечения законности и правопорядка, а также улучшения работы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Принятые по результатам рассмотрения обращений граждан решения о восстановлении ущемленных законных интересов автора обращения или третьих лиц их нарушенного права есть, по нашему мнению, одна из основ того, что принято сегодня называть термином «правовое государство». Таким образом, механизм административно-правовой защиты выполняет охранительную, контрольную, карательную (штрафную), восстановительную и компенсационную функции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Административно-процессуальное право: курс лекций. Под ред. И.Ш. Килияханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. Administrative procedural law: course of lectures. Under the editorship of I.Sh. Kilyashkanov. M.: UNITY-DANA, Law and right, 2004.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30; Он же. Общая теория права. В двух томах. М., 1982. Т. II. Alekseev S.S. The mechanism of legal regulation in the socialist state. M, 1966. Page 30; He. The general theory is right. In two volumes. M,

1982. Т. II.

3. Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. Kilyaskhanov I.Sh. Problems of ensuring the rights and freedoms of citizens in the sphere of administrative activity of militia: Avtoref. yew. ... Dr.s юрид. sciences. М, 1997.

4. Коренев А.П. Административное право России. В 3-х частях. М., 1999. Ч. 1. Korenev A.P. Administrative law of Russia. In 3 parts. М, 1999. P.1.

5. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. Korenev A.P. Norms of administrative law and their application. М, 1978.

6. Попугаев Ю.И. Сущность механизма правового регулирования в информационной сфере // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Сб. М., 2004. Popugayev Yu.I. Essence of the mechanism of legal regulation in the information sphere//Administrative and administrative procedural law. Current problems. Сб. М, 2004.

7. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). Shergin A.P. Concept and maintenance of the mechanism of administrative and legal regulation//Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. 2009. No. 1 (5).

¹Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30; Он же. Общая теория права. В двух томах. М., 1982. Т. II. С. 9.

²Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). С. 5.

³Коренев А.П. Административное право России. В 3-х частях. М., 1999. Ч. 1. С. 44.

⁴Попугаев Ю.И. Сущность механизма правового регулирования в информационной сфере // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Сб. М., 2004. С. 195.

⁵См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 116.

⁶Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 9.

⁷Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). С. 10.

⁸Административно-процессуальное право: курс лекций. Под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004.

Public order: properties and signs of legal category

Общественный порядок: свойства и признаки правовой категории

Gleb Nikolayevich Vasilenko,

deputy head of the department of administrative law of the Moscow university of the Ministry of the interior of Russia named after V.Ya. Kikotya, candidate of legal sciences, associate professor

Глеб Николаевич Василенко,

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

Irina Konstantinovna Lobanova,

cadet of the Moscow university of the Ministry of the interior of Russia named after V.Ya. Kikotya

Ирина Константиновна Лобанова,

курсант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Annotation. The author proposes an author's position on the essence of public order, which alongside with other objects of encroachment is a key legal category in the sphere of countering administrative tortiousness. The question of the properties and signs of public order is controversial for a long period of time. The uncertainty and absence of unambiguous interpretations of this category in the law creates prerequisites for reducing the effectiveness of the mechanism of administrative and legal regulation and the application of relevant legal norms.

Keywords: public order, personality, social relations, society, public safety, administrative offense, state, public place.

Аннотация. В статье предлагается авторская позиция по поводу сущности общественного порядка, который наряду с иными объектами посягательства является ключевой правовой категорией в сфере противодействия административной деликтности. Вопрос о свойствах и признаках общественного порядка является дискуссионным на протяжении долгого периода времени. Неопределенность и отсутствие в праве однозначных толкований данной категории создает предпосылки для снижения эффективности работы механизма административно-правового регулирования и применения профильных правовых норм.

Ключевые слова: общественный порядок, личность, общественные отношения, общество, общественная безопасность, административное правонарушение, государство, общественное место

Для цитирования: Василенко Г.Н., Лобанова И.К. Общественный порядок: свойства и признаки правовой категории. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 49-51.

Общественный порядок наряду с иными объектами посягательства административных правонарушений в различных сферах государственного управления отражает целую систему общественных отношений в области административно-правовой охраны. Это объясняется, прежде всего, тем, что общественный порядок представляет собой стабильность, слаженность общественных отношений, определенную гармонию в поведении людей, регулирующую действующим законодательством, обычаями и традициями, а также нравственными нормами. Кроме того, как известно, от уровня общественного порядка зависят и состояние общественного и личного спокойствия и безопасности, и степень удовлетворения людей условиями, необходимыми для реализации общественно значимых и личных интересов.

Таким образом, порядок – это великое благо для общества и личности. По мнению К. Маркса, урегулированность и порядок представляют собой форму упорядочения всякого способа производства, а потому – его относительной эмансипации от просто случая и просто произвола.

Очевидно, что общественный порядок не возникает сам по себе, он есть результат упорядоченности социальных отношений. Упорядочивать – значит целенаправленно направлять поведение людей и их социальных общностей, деятельность органов и организаций, вводить их в какие-либо рамки и тем самым ограничивая устанавливать новый порядок.

Естественно, будучи одной из важнейших систем общественных отношений в области административно-правовой охраны общественный порядок наряду с общественной безопасностью, находят свое нормативное отражение в частности в главе 20 КРФоАП, которая включает в себе немалый перечень профильных статей.

Вопрос о сущности, свойствах и признаках общественного порядка и общественной безопасности остается дискуссионным на протяжении долгого времени. На наш взгляд, общественный порядок можно оценить как довольно широкое понятие, которое подразумевает под собой всю систему общественных отношений, складывающихся в процессе становления общества и госу-

дарства в целом на основе норм права, морали, традиций и обычаев. Он охватывает такие элементы, как порядок в сфере труда, порядок в системе социальной защиты населения, имущественный порядок, жилищный порядок, экологический порядок и т. д.

Основу общественного порядка составляют отношения, складывающиеся в общественных местах, т. е. в местах общения людей при удовлетворении их материальных, духовных потребностей, во время отдыха. Но в то же время законодатель не дает четкого определения понятию «общественное место». Общественное место, прежде всего, предполагает большое скопление людей и пребывание их там для совместного труда, досуга, отдыха, занятия спортом и иными видами деятельности.

Толкование понятия «общественное место» в административно – правовой науке чаще всего сводится к перечислению общественных мест, без уточнения его признаков. Большинство комментариев к ст. 20.1 КРФоАП раскрывают понятие «общественного места» как любого места, где находятся люди: квартира, улица, учреждение, предприятие, транспорт и т. д.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что главным признаком общественного места будет являться возможность доступа и нахождения в нем различных представителей общества для удовлетворения своих жизненных потребностей и интересов.

Из-за подобной неопределенности в праве не удастся однозначно подходить к рассмотрению составов правонарушений. Так, например, в статье 20.21 КРФоАП речь идет об ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения, и приводится перечень некоторых видов общественных мест, то есть не совсем полный, поскольку в ее диспозиции содержится оговорка – «в других общественных местах». Статья 20.22 КРФоАП предусматривает ответственность за появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах.

Учитывая приведенные аргументы и мнение большинства ученых-административистов, можно заключить, что общественный порядок – система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Говоря про общественный порядок нельзя забывать и про общественную безопасность, которая может быть определена, как состояние защищенности личности, общества и государства от противоправных посягательств. При этом к основным объектам безопасности относятся: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Многие ученые юристы определяют общественную безопасность как совокупность общественных отношений, которая устанавливается нормативно-правовыми актами и формируется исходя из норм права, обычаев и традиций, тем самым обеспечивает должный уровень безопасности, как личности, так и общества в целом. В то же время возникает вопрос: «Что представляет собой должный уровень безопасности и как он определяется?» Определение этого «должного» состояния возможно путем определения удельного уровня преступлений и правонарушений, влияющих на состояние безопасности общества в целом и отдельных граждан в частности. Наиболее развернутая позиция была высказана А. А. Тер-Акоповым. Он предложил рассматривать безопасность личности (личностную безопасность), общества (общественную безопасность) и государства в рамках единого понятия — социальной безопасности... «которая включает условия, обеспечивающие сохранение и развитие основ социальной организации: государственно-политической, экономической, экологической и др., а также отдельные элементы, в том числе, человека как самостоятельную ценность, являющуюся наиболее важной основой существования и функционирования общества».

Основными характеристиками угрозы безопасности в изложенной концепции являются не только ее способность непосредственно ликвидировать объект защиты, но и снизить качество жизни, сузить диапазон деятельности и перспективы развития, как неотъемлемой части жизни. Нельзя не согласиться с данной точкой зрения, так как вполне обосновано объединение этих понятий в одно общее понятие социальной безопасности.

Проанализировав ряд профильных источников, можно сделать вывод о том, что в литературе сложилось несколько вариантов соотношения понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность». Некоторые исследователи считали, что в категорию общественной безопасности следует включать и общественный порядок. Например, О. Н. Горбунова пишет: «Общественные отношения, которые создают в государстве обстановку спокойствия и безопасности, составляют систему волевых общественных от-

ношений, совокупность которых можно назвать общественным порядком в узком смысле слова». Аналогичной точки зрения придерживался И. И. Веремеенко: «Общественный порядок как определенная правовая категория представляет собой ... систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность граждан и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни».

По мнению А. Ф. Гранина, существенные различия между понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность» связаны с нормативными средствами урегулирования данных явлений. Общественный порядок достигается в результате упорядочения общественных отношений с помощью всех форм нормативного регулирования, тогда как общественная безопасность – только с использованием правовых и технических норм. Поэтому деяние, посягающее одновременно на общественный порядок и общественную безопасность, представляет собой совокупность правонарушений.

Другие ученые считают, что рассматриваемые понятия смежные по значению и употребляют их как синонимы. На наш взгляд, понятие «общественная безопасность» шире и включает в себя понятие «общественный порядок», посягая на один из этих объектов, автоматически выполняется нарушение норм другого.

Рассматривая главу 20 КРФоАП нельзя сказать о малозначительности деяний, речь о которых там ведется, так как санкции данных статей предусматривают весомые наказания не только в виде денежных штрафов, обязательных работ, но, и, как правило, административный арест.

Проведя анализ статей главы 20КРФоАП, можно сделать вывод о субъектах административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. К ним относятся: граждане, должностные лица, юридические лица, а так же иностранные граждане, организации и иные. В зависимости от субъекта варьируется и степень тяжести административного наказания. Так, например, ч.2 ст.20.2.2 КРФоАП«Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей, или обязательные работы на срок до двухсот часов, или административный арест на срок до двадцати суток; на должностных лиц – от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей. Опираясь на санкцию статьи можно четко проследить понесенный вред лицом, которое нарушает административное законодательство.

Подводя итог, можно сказать, что установление и поддержание общественного порядка является обязательным условием обеспечения должного, т.е. социально допустимого в определенный период истории, уровня безопасности личности, общественной безопасности, создания благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности являются традиционно важнейшими направлениями деятельности всей системы правоохранительных органов России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Административное право Российской Федерации [Текст] : курс лекций. Ч. 2 / С. Н. Бочаров [и др.]; МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя ; под ред. С.Н. Бочарова. - М. :МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2015. – 301 с. Administrative law of the Russian Federation [Text]: course of lectures. P. 2 / S.N. Bocharov [etc.]; To Mos of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of V.Ya. Kikotyа; under the editorship of S.N. Bocharov. - M.: To Mos of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of V.Ya. Kikotyа, 2015. – 301 pages.
2. Бондарь Е.О., Смирнов С.В. Принцип законности в деятельности органов внутренних дел // Социально-экономические и правовые меры борьбы с правонарушениями. 2016. С. 279-282. Bondar E. O., Smirnov S.V. Printsip of legality in activity of law-enforcement bodies//Social and economic and legal measures of fight against offenses. 2016. Page 279-282.
3. Шурухнова Д.Н. Административно-деликтное право в системе российского права // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире. Материалы конференции: в 4 частях. 2017. С. 78-81. Shurukhnova D.N. Administrative law of torts in the system of Russian law//Ensuring the rights and freedoms of the person in the modern world. Conference materials: in 4 parts. 2017. Page 78-81.

Features of the design of the composition of administrative offenses**К вопросу о конструкциях составов административных правонарушений****Stanislav Petrovich Stashenko,**

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

Станислав Петрович Стащенко,

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

Vladislav Igorevich Koshevatskiy,

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

Владислав Игоревич Ковшевацкий,

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

Научная специальность: 12.00.14 – административное право; административный процесс

Annotation. This article presents a new classification of the compositions of administrative offenses based on their legal design, and also draws parallels with the criminal law in the sphere in question.

Keywords: administrative law, administrative offense, formal composition, material composition, formally-material composition

Аннотация. В данной статье представлена новая классификация составов административных правонарушений исходя из их юридической конструкции, а также проведены параллели с уголовным правом в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: административное право, административное правонарушение, формальный состав, материальный состав, формально-материальный состав

Для цитирования: Стащенко С.П., Ковшевацкий В.И. К вопросу о конструкциях составов административных правонарушений. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 52-54.

Определение состава правонарушения зачастую является проблемным для должностных лиц органов внутренних дел, квалифицирующих те или иные правонарушения. Данный вопрос является важным и актуальным во все времена, т. к. изменения в административном законодательстве весьма динамичны, а также знание вопросов юридического состава административного правонарушения имеет практическое значение, поскольку, оно позволяет отличить и правильно квалифицировать административное правонарушение. Под составом административного правонарушения традиционно понимается установленная правом совокупность признаков, при наличии которых антиобщественное деяние считается административным правонарушением¹

Правонарушение есть явление реальной действительности. Состав правонарушения – логическая конструкция, правовое понимание о нем, отражающее свойства, существенные признаки

реальных явлений, т.е. определенных антиобщественных действий.

Традиционно в теории административного права выделяются правонарушения с формальным и материальным составами. Формальными считаются правонарушения, объективную сторону которых образуют только противоправное действие или бездействие, вне зависимости от наступления вредных последствий (нарушение правил паспортизации, воинского учета и т. д.). Правонарушения с формальным составом считаются оконченными с момента совершения общественно опасного деяния (действия или бездействия). Таковыми являются большинство деликтов, т.е. ответственность за их совершение наступает независимо от того, возникли или нет непосредственные материальные последствия от проступка. Достаточно самого факта нарушения определенных правил (например, несвоевременная перерегистрация оружия (ст. 20.11 КоАП

РФ), нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15 КоАП РФ) и др.). Хотелось бы отметить, что совершение гражданином правонарушения, предусмотренного статьей КоАП РФ, содержащей формальный состав, нередко влечет наступление имущественного ущерба. Наличие ущерба в таких случаях не является конструктивным признаком состава, но учитывается при определении размера наказания ²(например, управление транспортным средством в состоянии опьянения образует правонарушение независимо от того, был при этом причинен какой-либо материальный ущерб или нет). Формальный состав отличается от состава материального тем, что для последнего, чтобы состав был окончен, требуется указанное в диспозиции статьи возникновение опасности наступления общественно вредных последствий, в то время как для первого необходимо лишь совершение деяния.

Административные правонарушения (в отличие от преступлений) в подавляющем большинстве случаев имеют формальный состав, соответствующие нормы предусматривают ответственность лишь за совершение противоправного деяния вне зависимости от того, что никаких вредных материальных последствий не наступило. Например, нарушение или невыполнение работодателем, или лицом, его представляющим, обязательств по коллективному договору, соглашению (ст. 5.31 КоАП РФ) является административным правонарушением с формальным составом.

Материальными называются составы, в которых: — содержится такой признак, как наступление вредных материальных последствий антиобщественного деяния (например, нарушение Правил дорожного движения, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего). К числу таких правонарушений можно отнести также повреждение телефонов-автоматов (ст. 13.24 КоАП РФ), мелкое хищение чужого имущества (ст. 7.27 КоАП РФ) и др.; — описывается действие, обязательно влекущее вредные последствия, хотя последние законом и не названы (например, порча земель), также установить причинную связь между деянием и наступившими последствиями. При отсутствии такой связи ответственность за материальные административные правонарушения не наступает. Например ч. 1 и 2 ст. 20.4 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, когда это не повлекло материальных последствий (формальный состав), то ч. 3 этой же статьи — за нарушения, следствием которых стали материальные последствия в виде возникновения пожара (материальный состав).³

Обязательными признаками материальной конструкции правонарушений являются: деяние

(действие или бездействие), причинно-следственная связь, последствия. Под причинной связью, надо понимать объективно существующую связь между общественно вредным деянием и наступившими последствиями, когда деяние предшествует во времени последствиям, являясь главным условием, создает реальную возможность его наступления, а следствие с неизбежностью вытекает именно из этого деяния.

Однако, хотелось бы обратить особое внимание на ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ мелкое хулиганство, которое определяется как нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, уничтожением или повреждением чужого имущества. Данная статья изложена в редакции Федерального закона от 8 декабря 2003 г. N 161-ФЗ. В ч. 1 статьи содержится новое понятие мелкого хулиганства. Основным признаком этого правонарушения является нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Без этого признака не может идти речь о мелком хулиганстве, в том числе и мелком.

С объективной стороны мелкое хулиганство представляет собой действие, нарушающее общественный порядок и спокойствие граждан. Такими действиями, указанными в статье, являются нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, а равно уничтожение или повреждение чужого имущества. В прежней редакции статьи не было прямого указания на то, что мелкое хулиганство может сопровождаться уничтожением или повреждением чужого имущества. Однако это компенсировалось тем, что перечень действий не рассматривался как исчерпывающий.⁴

Так, в объективную сторону состава, предусмотренного ч.1 ст. 20.1 КоАП, входят как нарушение общественного порядка, так и уничтожение или повреждение чужого имущества. Здесь последствия совершенного деяния (нарушение общественной безопасности) представлены альтернативно — как уничтожение чужого имущества или как повреждение чужого имущества именно в результате нарушения общественного порядка.

Так как в КоАП РФ есть отдельный материальный состав, предусмотренный статьей 7.17. Уничтожение или повреждение чужого имущества. Ч.1 ст. 20.1 КоАП РФ Мелкое хулиганство сформулирована таким образом, что с объективной стороны состав правонарушения представлен и как формальный (нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приста-

ванием к гражданам), и как состав материальный, когда возникает наступление общественно вредных последствий — уничтожение или повреждение чужого имущества. Таким образом, данный состав содержит признаки как материального состава, так и формального, т. е. по конструкции объективной стороны являются формально-материальными. Данный вид составов определяют при квалификации преступлений. Данный вид составов имеет место быть в теории уголовного права. Так, например, Л. Л. Кругликов – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, отмечает, что «законодатель в ходе конструирования состава применяет типы законодательных конструкций: материальный,

формальный и формально-материальный.⁵ Однако, для административного права это является новеллой.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что по особенностям законодательного конструирования составы правонарушений делятся на материальные, формальные, формально-материальные.

Правильное определение всех элементов и верной конструкции правонарушения способствует реализации задач законодательства об административных правонарушениях по защите общественных отношений, а также способствует предупреждению административных правонарушений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Административное право России: учебник. Под ред. В. Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н. В. Румянцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. Administrative law of Russia: textbook. Under the editorship of V.Ya. Kikotya, P.I. Kononova, N.V. Rummyantseva. M.: UNITY-DANA, 2016.
2. Конструирование состава преступления: теория и практика: монография / Иванчин А.В.; Отв. ред.: Кругликов Л.Л. - М.: Проспект, 2014. Designing of corpus delicti: theory and practice: Monograph / Ivanchin A.V.; Отв. edition: Kruglikov L.L. - M.: Avenue, 2014.
3. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н., Административное право. М.: НОРМА, 2009. С. 614. Rossinsky B.V., Starilov Yu.N., Administrative law. M.: NORM, 2009. Page 614.
4. Шурухнова Д.Н. Соотношение публичных и частных интересов при назначении административного наказания // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Краснодар. 2015. С. 59-63. Shurukhnova D.N. A ratio of public and private interests at purpose of administrative punishment//Administrative and legal regulation of law-enforcement activity: theory and practice. Krasnodar. 2015. Page 59-63.

¹ Административное право России: учебник. Под ред. В. Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н. В. Румянцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

² Шурухнова Д.Н. Соотношение публичных и частных интересов при назначении административного наказания // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Краснодар. 2015. С. 59-63.

³ Россинский Б.В., Старилов Ю.Н., Административное право. М.: НОРМА, 2009. С. 614.

⁴ Комментарий к ст. 20.1 КРФ об АП

⁵ Конструирование состава преступления: теория и практика: монография / Иванчин А.В.; Отв. ред.: Кругликов Л.Л. - М.: Проспект, 2014.

Legal regulation of the training of employees who are well-off in the personnel reserves of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia for appointment to higher positions

Правовая регламентация подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности

Ghaziavdibir Khadisovich Khadisov,
Deputy Head of the Department of Administrative Law
Moscow University of the Ministry of the Interior of
Russia named after V.Ya. Kikotya,
Candidate of Law, Associate Professor,

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

Yurii Il'ich Popugaev,
Professor of administrative law
Moscow University of the MIA of Russia named after
V. J. Kikot, candidate of legal Sciences, associate
Professor

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

Diana Nikolaevna Shurukhnova,
professor of the department of administrative law of
Kikot Moscow University of the Ministry of the Interior
of Russia, candidate of legal sciences, associate
professor

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

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

Annotation. In the article the analysis of legal regulation of training of employees consisting in the personnel reserves of the territorial bodies of the MIA of Russia for appointment to higher positions. Presents shortcomings of legal regulation, as well as a proposal for improvement of current legislation regulating the training of personnel, consisting in the personnel reserve of the territorial bodies of the MIA of Russia for appointment to higher positions.

Keywords: personnel reserve, training of personnel, consisting in the personnel reserve of the territorial bodies of MIA of Russia, criteria of an estimation of readiness of the employee to the replacement of the higher posts

Аннотация. В статье проведен анализ правовой регламентации подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности. Представлены недостатки нормативного правового регулирования, а также предложение по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего подготовку сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности.

Ключевые слова: кадровый резерв, подготовка сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России, критерии оценки готовности сотрудника к замещению вышестоящей должности

Для цитирования: Хадисов Г.Х., Попугаев Ю.И., Шурухнова Д.Н. Правовая регламентация подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 55-61.

Качественное выполнение возложенных на органы внутренних дел задач предполагает комплексное обеспечение их высокопрофессиональными, всесторонне подготовленными сотрудниками.

Профессионализм взаимообусловлен карьерной мотивацией. Мотивация предполагает с одной стороны постоянную побудительную деятельность руководителя по отношению к подчиненному сотруднику, а с другой – обязательное осознание этим сотрудником всей важности и полноты возложенной на него задачи и необходимости постоянного самосовершенствования.

К одному из основных способов повышения мотивации к качественному и добросовестному исполнению служебных обязанностей следует отнести институт кадрового резерва для дальнейшего назначения на вышестоящую должность. Кадровый резерв – это сформированная в установленном порядке группа сотрудников, соответствующих квалификационным требованиям и обладающих необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на должности руководящего состава¹.

В соответствии со статьей 78 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»² замещение вакантных должностей руководителей (начальников) из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава должно осуществляться только из числа сотрудников, состоящих в соответствующих кадровых резервах, за исключением отдельных случаев.

Нормативно-правовое регулирование подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России, к назначению на вышестоящие должности и его официальные разъяснения представлены рядом официальных документов, к числу которых относятся: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³, Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»⁵, Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам»⁶, Приказ МВД России от 30.08.2012 № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений»⁷, Приказ МВД России от 31.03.2015 № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Россий-

ской Федерации»⁸. Кроме того, юридические аспекты подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности предусмотрены Письмом Минобрнауки России от 21.04.2015 № ВК-1013/06 «О направлении методических рекомендаций по реализации дополнительных профессиональных программ»⁹

Письмо Минобрнауки России от 09.10.2013 № 06-735 «О дополнительном профессиональном образовании»¹⁰, Письмо Минобрнауки России от 25.08.2015 № АК-2453/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО»,¹¹ Письмо Минобрнауки России от 07.05.2014 № АК-1261/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО»¹².

В указанных актах разно-аспектно и многовекторно отражены вопросы оснований, порядка, направлений, сроков и содержания реализации указанной деятельности. Сформулированы юридически и методически обоснованные рекомендации по повышению эффективности дополнительного профессионального образования в форме повышения квалификации и переподготовки данных сотрудников.

В анализируемых официальных источниках отдельное внимание уделяется формированию необходимых базовых профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых для полного, всестороннего, качественного и своевременного исполнения предусмотренного для них спектра служебных обязанностей.

Анализ нормативных и иных актов, регламентирующих вопросы подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности, позволяет выявить ряд недостатков.

В соответствии с действующей правовой регламентацией кандидатура для зачисления в резерв может быть рассмотрена коллегиально, то есть норма не является императивной. Представляется, что при наличии постоянно действующих аттестационных комиссий в каждом органе кандидатуры для зачисления в резерв должны рассматриваться обязательно комиссионно, гласно. Это повысит требовательность к кандидатам.

При коллегиальном, всестороннем обсуждении кандидатуры гораздо больше вероятности, что в ее адрес прозвучат рекомендации, пожелания об устранении каких-либо недостатков, как служебного, так и личностного характера. Безусловно, это имеет важное воспитательное значение. В решении по результатам обсуждения

должна закладываться позиция о том, что дальнейшее продвижение по службе возможно только при исправлении указанных недостатков.

Обучение, подготовка и стажировка лиц, включаемых в кадровый резерв, направлена на приобретение ими дополнительных теоретических знаний, практических умений и навыков, необходимых для замещения вышестоящих должностей, а также на совершенствование навыков принятия управленческих решений для руководства подчиненными службами и подразделениями. Данное направление в организации работы с резервом осуществляется по многоуровневой системе подготовки кадровых резервов, по направлениям оперативно-служебной деятельности и в зависимости от уровня резерва в соответствующих учебных заведениях системы МВД России.

Правило о подготовке кадрового резерва в образовательных организациях высшего образования соответствующего профиля обоснованно. Вместе с тем оно влечет за собой ряд проблем, в особенности, для подготовки кадрового резерва территориальных органов внутренних дел на территориальном и районном уровне. Так, направление сотрудника, состоящего в кадровом резерве, на обучение в другой регион предполагает затраты из федерального бюджета, а также отрыв этого сотрудника от исполнения текущих служебных обязанностей и от места его постоянного проживания с членами его семьи. В условиях постоянного некомплекта руководители неохотно принимают решения о направлении на обучение либо игнорируют его.

Одним из вариантов решения этой проблемы могла бы стать продуманная регламентация системы дистанционных образовательных технологий и электронных образовательных ресурсов территориальных органов внутренних дел. Реализация этого предложения должна включать в себя меры по технической оснащенности подразделений, пересмотр служебных нагрузок на сотрудников, проходящих такое обучение.¹³

Качественное обучение возможно только на основе подготовки соответствующих программ обучения сотрудников. Однако нормативно не закреплено, кто конкретно отвечает за составление программ индивидуального профессионального обучения.

Кроме того, нормативно не закреплена структура индивидуальной программы подготовки сотрудников, зачисленных в резерв для выдвижения. Также не установлен необходимый теоретический и практический минимум знаний, который должен приобрести обучаемый. Для формирования грамотного руководителя необходимо вла-

деть знаниями в области юриспруденции, организации работы с кадрами, психологии управления, компьютерных технологий, профессиональными познаниями в соответствующем направлении деятельности.

Безусловно, что не все руководители органов внутренних дел способны дать системные знания в указанных областях, к тому же они, как правило, не имеют педагогического и психологического образования. Таким образом, большинство сотрудников, состоящих в кадровом резерве территориального (районного) органа, не получают необходимого объема знаний, умений и навыков, обучение при этом является по сути поверхностным и формальным.¹⁴

В анализируемом законодательстве основным недостатком является отсутствие четких параметров итоговых результатов профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел, состоящих в кадровых резервах территориальных подразделений, проводимой для назначения их на вышестоящую должность. Иными словами, в законодательстве не сформирована модель профессионального «портрета» указанного сотрудника с раскрытием его интеллектуальных, психологических и профессиональных качеств.

Для устранения выше обозначенного недостатка в нормативном регулировании рассматриваемого вопроса представляется целесообразным сформулировать следующие критерии, необходимые для оценки готовности сотрудника к замещению вышестоящей должности.

Применительно к уровню интеллектуального развития:

- наличие богатого словарного запаса;
- умение правильно использовать термины, понятия, категории в связи со знанием их действительного смысла;
- умение правильно определить соотношение смысла используемых слов, т.е. содержательно их увязать;
- способность сформировать из применяемых терминов стройный логический ряд;
- умение обеспечить содержательно логическую последовательность в изложении своих мыслей;
- способность аналитически мыслить, анализировать, т.е. доходить до сути складывающихся служебных ситуаций;
- умение по результатам анализа формулировать конкретные выводы;
- способность сформулированные выводы всесторонне обосновывать;

- наличие самостоятельности мышления, т.е. умение мыслить на творческо-поисковом уровне;
- способность формулировать новые идеи;
- отсутствие конформизма;
- умение точно (метко) формулировать вопросы;
- способность на четко сформулированный вопрос давать конкретный аргументированный ответ;
- способность к продолжительной умственной деятельности;
- иммунитет к программированию сознания.

Применительно к уровню психологической зрелости:

- готовность брать на себя ответственность за результаты своей служебной деятельности;
- отсутствие стремления перекладывать персональную ответственность на других сотрудников;
- понимание того, что все результаты руководимой им служебной деятельности это точное отражение его служебных решений и поступков;
- стремление, при распределении служебных обязанностей, учитывать личностные качества каждого из подчиненных ему сотрудников;
- умение применять получаемую служебную информацию на практике;
- понимание того, что назначение на вышестоящую должность объективно обусловлено уровнем его личностного, в том числе, профессионального развития;
- профессиональная состоятельность;
- умение определиться в оптимальных средствах достижения служебных целей;
- способность принимать самостоятельное управленческое решение;
- отсутствие обидчивости, мстительности, невнимательности к подчиненным, раздражительности и грубости;
- постоянный личностный, в том числе профессиональный рост.

Применительно к уровню профессиональной состоятельности:

- наличие профессионального, в том числе юридического мышления;
- умение точно оценить свои профессиональные возможности;
- высокий уровень профессиональных знаний;
- достаточное количество профессиональных умений, значительный запас профессиональных навыков;

- отсутствие ощутимых трудностей при выполнении профессиональных функций;
- осуществление профессиональной деятельности без последующей моральной усталости;
- наличие заметных профессиональных успехов;
- профессиональная востребованность;
- профессиональная конкурентоспособность;
- наличие своего профессионального «почерка» (стиля) управления;
- способность вложить в результаты служебной деятельности свою личностную неповторимость.

В качестве предложений по разрешению существующих пробелов в нормативном регулировании подготовки сотрудников, состоящих в кадровых резервах территориальных органов МВД России к назначению на вышестоящие должности, представляется необходимым:

- установить более полный перечень требований к кандидатам для включения в кадровый резерв и назначения на руководящую должность с учетом желания сотрудника (а не только наличия его формального согласия);
- осуществлять отбор кандидатов в резерв и для назначения на руководящие должности коллегиально;
- зачислять сотрудников в резерв независимо от должности, на которую они могут быть назначены в дальнейшем;
- не ограничивать срок непрерывного пребывания в резерве, а также обеспечить возможность непрерывной и оперативной работы с резервом – возможности в течение года включать и исключать из него сотрудников;
- подробнее регламентировать организацию профессионального развития сотрудников, включенных в кадровый резерв;
- признать необходимой разработку типовых индивидуальных программ обучения для кадрового резерва органов внутренних дел территориального и районного звена без отрыва от работы, а также на время проведения сборов (учений);
- периодически проводить сборы (учения) для сотрудников, состоящих в кадровом резерве территориального (районного) органа внутренних дел;
- осуществлять внедрение и развитие системы дистанционных образовательных технологий и электронных образовательных ресурсов территориальных органов внутренних дел, учитывая реальную нагрузку на обучаемых сотруд-

ников и техническую оснащенность подразделений,¹⁵

• нормативно сформулировать критерии, необходимые для оценки готовности сотрудника

к замещению вышестоящей должности, включающие оценку уровня интеллектуального развития, психологической зрелости, профессиональной состоятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Смородина В.А. Проблемы формирования и подготовки кадрового резерва в территориальных органах внутренних дел на районном уровне // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей СПб: Из-во СПб ун-та МВД России, 2017, Ч. III, С. 88 Smorodina V.A.. Problems of formation and preparation of a personnel pool in territorial authorities of internal affairs at the regional level//Current problems administrative and administrative procedural law: collection of articles of SPb: Publishing house of SPb un-that Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2017, Ch. III, S. 88

2. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020. The federal law from 11/30/2011 No. 342-FZ «About service in law-enforcement bodies of the Russian Federation and introduction of amendments to separate acts of the Russian Federation»//the Collection of the legislation of the Russian Federation, 12/5/2011, No. 49 (p.1), Art. 7020

3. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598. The federal law from 12/29/2012 No. 273-FZ «About education in the Russian Federation»//the Collection of the legislation of the Russian Federation», 12/31/2012, No. 53 (p.1), Art. 7598.

4. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020. The federal law from 11/30/2011 No. 342-FZ «About service in law-enforcement bodies of the Russian Federation and introduction of amendments to separate acts of the Russian Federation»//the Collection of the legislation of the Russian Federation, 12/5/2011, No. 49 (p.1), Art. 7020.

5. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900. The federal law from 2/7/2011 No. 3-FZ «About police»//the Collection of the legislation of the Russian Federation, 2/14/2011, No. 7, Art. 900.

6. Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» // Российская газета, № 190, 28.08.2013. The order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation from 7/1/2013 No. 499 «About the statement of the Order of the organization and implementation of educational activities for additional professional programs»//the Russian newspaper, No. 190, 8/28/2013.

7. Приказ МВД России от 30.08.2012 № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» // Российская газета, № 284, 10.12.2012. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 8/30/2012 No. 827 «About the statement of the Order of formation of personnel pools of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, his territorial authorities and divisions»//the Russian newspaper, No. 284, 12/10/2012.

8. Приказ МВД России от 31.03.2015 № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.05.2015. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 3/31/2015 No. 385 «About the statement of the

Order of the organization of training for replacement of positions in law-enforcement bodies of the Russian Federation»//the Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 5/14/2015.

9. Письмо Минобрнауки России от 21.04.2015 № ВК-1013/06 «О направлении методических рекомендаций по реализации дополнительных профессиональных программ» (вместе с «Методическими рекомендациями по реализации дополнительных профессиональных программ с использованием дистанционных образовательных технологий, электронного обучения и в сетевой форме») // Администратор образования, № 12, июнь, 2015. The letter of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation from 4/21/2015 No. ВК-1013/06 «About the direction of methodical recommendations about implementation of additional professional programs» (together with «Methodical recommendations about implementation of additional professional programs with use of remote educational technologies, electronic training and in a network form»)//the Administrator of education, No. 12, June, 2015.

10. Письмо Минобрнауки России от 09.10.2013 № 06-735 «О дополнительном профессиональном образовании» (вместе с «Разъяснениями о законодательном и нормативном правовом обеспечении дополнительного профессионального образования») // Администратор образования, № 23, декабрь, 2013. The letter of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation from 10/9/2013 No. 06-735 «About additional professional education» (together with «Explanations about legislative and standard legal support of additional professional education»)//the Administrator of education, No. 23, December, 2013.

11. Письмо Минобрнауки России от 25.08.2015 № АК-2453/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО» (вместе с «Разъяснениями об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере дополнительного профессионального образования») // Вестник образования, № 19, октябрь, 2015, Администратор образования, № 20, октябрь, 2015. The letter of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation from 8/25/2015 No. АК-2453/06 «About features of legislative and standard legal support in the sphere of DPO» (together with «Explanations about features of legislative and standard legal support in the sphere of additional professional education»)//the Messenger of education, No. 19, October, 2015, the Administrator of education, No. 20, October, 2015.

12. Письмо Минобрнауки России от 07.05.2014 № АК-1261/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО» (вместе с «Разъяснениями об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере дополнительного профессионального образования») // Администратор образования, № 17, сентябрь, 2014 (начало); Администратор образования, № 18, сентябрь, 2014 (окончание). The letter of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation from 5/7/2014 No. АК-1261/06 «About features of legislative and standard legal support in the sphere of DPO» (together with «Explanations about features legislative and but

13. Миронкина О.Н. О некоторых вопросах подготовки кадрового резерва в территориальных органах внутренних дел МВД России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей СПб: Из-во СПб ун-та МВД России, 2017 Ч. III, С. 98-99. Mironkina O.N. About some questions of preparation of a personnel pool in territorial authorities of internal affairs of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation//Current problems administrative and administrative procedural law: collection of articles of SPb: Publishing house of SPb un-that Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2017 P. III, Page 98-99.

¹ См.: Смородина В.А. Проблемы формирования и подготовки кадрового резерва в территориальных органах внутренних дел на районном уровне // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей СПб: Из-во СПб ун-та МВД России, 2017, Ч. III, С. 88

² Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020

³ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.

⁴ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

⁵ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

⁶ Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» // Российская газета, № 190, 28.08.2013.

⁷ Приказ МВД России от 30.08.2012 № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» // Российская газета, № 284, 10.12.2012

⁸ Приказ МВД России от 31.03.2015 № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.05.2015.

⁹ Письмо Минобрнауки России от 21.04.2015 № ВК-1013/06 «О направлении методических рекомендаций по реализации дополнительных профессиональных программ с использованием дистанционных образовательных технологий, электронного обучения и в сетевой форме» // Администратор образования, № 12, июнь, 2015.

¹⁰ Письмо Минобрнауки России от 09.10.2013 № 06-735 «О дополнительном профессиональном образовании» (вместе с «Разъяснениями о законодательном и нормативном правовом обеспечении дополнительного профессионального образования») // Администратор образования, № 23, декабрь, 2013.

Письмо Минобрнауки России от 25.08.2015 № АК-2453/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО» (вместе с «Разъяснениями об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере дополнительного профессионального образования») // Вестник образования, № 19, октябрь, 2015, Администратор образования, № 20, октябрь, 2015.

¹¹ Письмо Минобрнауки России от 07.05.2014 № АК-1261/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО» (вместе с «Разъяснениями об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере дополнительного профессионального образования») // Администратор образования, № 17, сентябрь, 2014 (начало); Администратор образования, № 18, сентябрь, 2014 (окончание)

¹² См.: Миронкина О.Н. О некоторых вопросах подготовки кадрового резерва в территориальных органах внутренних дел МВД России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей СПб: Из-во СПб ун-та МВД России, 2017 Ч. III, С. 98-99.

¹³ См.: Миронкина О.Н. О некоторых вопросах подготовки кадрового резерва в территориальных органах внутренних дел МВД России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей СПб: Из-во СПб ун-та МВД России, 2017 Ч. III, С. 99.

¹⁴ См.: Миронкина О.Н. О некоторых вопросах подготовки кадрового резерва в территориальных органах внутренних дел МВД России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей СПб: Из-во СПб ун-та МВД России, 2017 Ч. III, С. 100

Entity, contents and types of the state administration from line items of the administrative and financial law of the modern Russia

Сущность, содержание и виды государственного администрирования с позиций административного и финансового права современной России

Alexey Mikhaylovich Gogolev,
candidate of Law Sciences, director of the "Financial University under the Government of the Russian Federation" VO Perm branch FGOBU
E-mail: galexey1961@mail.ru

Алексей Михайлович Гоголев,
кандидат юридических наук, директор Пермского филиала ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Annotation. Article is devoted to a research of an entity, contents and types of the state administration from line items of the administrative and financial law of the modern Russia. On the basis of the conducted research the author selects some tendencies and regularities of formation and development of a phenomenon "the state administration", the authoring interpretation of this concept is given.

Keywords: administrative law, subject of administrative law, subject of the financial right, state administration.

Аннотация. Статья посвящена исследованию сущности, содержания и видов государственного администрирования с позиций административного и финансового права современной России. На основе проведенного исследования автор выделяет некоторые тенденции и закономерности становления и развития феномена «государственное администрирование», дается авторская трактовка данного понятия.

Ключевые слова: административное право, предмет административного права, предмет финансового права, государственное администрирование

Для цитирования: Гоголев А.М. Сущность, содержание и виды государственного администрирования с позиций административного и финансового права современной России. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 62-68.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., дала новый импульс и стала правовым фундаментом становления новой российской государственности. Страна встала на путь построения демократического, правового государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, при этом интересы государства отходят на второй план. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, институтов гражданского общества являются обязанностью государства. Россия сменила общественно-экономическую формацию, доставшуюся от советской власти и в настоящее время строит правовое, демократическое, социальное государство политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Соответствующим образом модернизируются доктринальные основы правовой науки. В стране проводится административная реформа, направленная в частности на совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти, а точнее государственной администрации, модернизацию форм и методов государственного управления (администрирования). Однако здесь

уместно отметить, что не все радикальные, коренные изменения правовой доктрины России претерпели должную теоретико-правовую оценку. Так, в частности, многие представители административно-правовой науки не смогли абстрагироваться от сложившихся ранее советских парадигм и пересмотреть свои научные позиции с учетом фундаментальных конституционных изменений, произошедших в современном российском государстве и существенным образом повлиявших на правовые и социальные процессы в стране. В силу чего все подзаконное государственно-правовое воздействие, имеющее исполнительно-распорядительный характер они позиционируют как государственное управление. С этой позицией сложно согласиться ввиду ее дискуссионности.

С целью аргументации заявленного положения, уместно обратиться к позиции А.С. Сухарева, которая идет в контексте исследуемой автором проблематики и, на наш взгляд, является наиболее корректной и заслуживающей внимания и поддержки. Как справедливо отмечает автор «юридические признаки государственного управления лишь частично совпадают с признаками реализации исполнительной власти и признаками осуществления административных пол-

номочий, хотя и государственное управление, и реализация исполнительной власти, и осуществление административных полномочий обладают рядом общих, родовых признаков, что позволяет на их основе сформулировать родовую категорию, характеризующую общее, подзаконное государственно-правовое воздействие на общество и личность.

Такое обладающее родовыми признаками государственное воздействие уместно охарактеризовать как государственное администрирование, определив, что государственное администрирование - это нормативно урегулированная подзаконная властная деятельность компетентных государственных органов по реализации установленных объемов полномочий организационного, исполнительно-распорядительного и правоприменительного характера в целях осуществления государственных функций и достижения государственно значимого результата во всех сферах жизни и деятельности общества и государства»¹.

В целом поддерживая данную позицию, на наш взгляд, представляется целесообразным высказать некоторые суждения в развитие этих положений. Как показало проведенное нами исследование термин государственное управление составляет основу и входит в содержание термина государственное администрирование, при этом содержание данного термина также составляет деятельность помимо исполнительной, так и судебной и законодательной власти по защите прав и законных интересов человека и гражданина.

По мнению автора настоящего исследования, государственное администрирование представляет собой деятельность государственной администрации всех ветвей власти по реализации общественной политики во всех сферах жизнедеятельности личности, общества и государства. При этом организационно-правовые основы деятельности по осуществлению государственного администрирования как законодательной, так и судебной ветвей власти составляют самостоятельные предметы исследования, прописанные в паспорте научных специальностей, находящихся за рамками настоящего исследования.

Исходя из содержания базового, родового понятия государственного администрирования, данного выше уместно сформулировать трактовки его видовых понятий.

Государственное управление - вид государственного администрирования, осуществляемый уполномоченным лицом в рамках структуры государственного органа в отношении лиц, находящихся с ним в состоянии организационной (структурной, служебной) подчиненности в це-

лях обеспечения надлежащего функционирования структуры государственного органа и организационно подчиненных ему лиц. (По сути это внутри организационное управление).

Реализация административных полномочий (подзаконное неуправленческое воздействие) - вид государственного администрирования, осуществляемый государственным органом, не относящимся к ветвям государственной власти, в отношении лиц, не находящихся с субъектом воздействия в состоянии организационной (структурной, служебной) подчиненности в целях осуществления задач и функций, установленных законодательством России. (По сути это сервисные отношения в том числе и по представлению и оказанию государственных услуг).

Реализация исполнительной власти - вид государственного администрирования, осуществляемый органом исполнительной власти в отношении лиц, не находящихся с ним в состоянии организационной (структурной, служебной) подчиненности в целях осуществления государственных функций организационного, исполнительно-распорядительного и правоприменительного характера, конституционно предусмотренных для исполнительной власти. (По сути это внешне организационное управление).

Основной формой реализации судебной власти является правосудие – это деятельность суда по рассмотрению и разрешению гражданских, уголовных и подведомственных им административных дел, завершающихся принятием соответствующего судебного решения (приговора, определения, постановления).

Существуют и иные формы реализации судебной власти, в частности:

1. Конституционный контроль – осуществляется КС РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ и заключается в установлении соответствия или несоответствия законов и иных нормативных актов Конституции РФ.
2. Административный контроль – контроль за законностью действий (бездействия) и решений должностных лиц и органов, общественных объединений.
3. Судебный контроль за органами предварительного расследования.
4. Судебной санкционирование – дача судом разрешения и принятие решения о производстве следственных действий и принятие решения о производстве следственных действий или применении мер процессуального принуждения.
5. Дача судом разъяснений по вопросам судебной практики – осуществляют ВС РФ и ВАС РФ с целью обеспечения единства судебной прак-

тики, правильного и единообразного понимания законов нижестоящими судами, а также правоохранительными органами.

6. Обеспечение исполнения приговора и иных судебных решений. Вступивший в законную силу приговор или иное судебное решение обращается к исполнению судом путем направления его копии в учреждение или орган, на который возложено его исполнение.

В настоящее время законодательная власть - это ветвь государственной власти, которая занимается разработкой и принятием законов и других нормативных актов, регулирующих общественную жизнь, принимает и контролирует бюджет страны.

Согласно Конституции РФ 1993 года (статья 94) реализация законодательной власти осуществляется Федеральным собранием - Парламентом России, состоящим согласно ч.1 ст. 95 Конституции из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Такая структура проистекает из федеративного государственного устройства, когда одна из палат является палатой общенародного представительства, а в другой палате реализуется представительство субъектов федерации. Почти все федерации в мире имеют двухпалатную структуру парламентов. Поскольку органом общенародного представительства является Государственная Дума, то именно на эту палату возложен контроль за деятельностью Правительства и ей принадлежит право выражения вотума недоверия.

Обращаясь к вопросу разграничения предметной области государственного управления и государственного администрирования уместно отметить, что на основе проведенного исследования, на примере деятельности налоговой администрации, нами определен организационно-правовой механизм государственного администрирования, при этом уместно отметить, что 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 также уместно обратить внимание на такие сферы отношений как превенция и выявление преступлений и административных правонарушений, а также раскрытие правонарушений и привлечение виновных к ответственности и др.

Таким образом, помимо управленческих функций государственного администрирования в области налогов и сборов, таких как формирование налоговой политики и ее разработка на перспективу; сбор и анализ информации; мониторинг состояния дел в области налогов и сборов; налоговое планирование и прогнозирование; налоговое регулирование; налоговый контроль; налоговый мониторинг и т.д.) предметную область государственного администрирования составляет целый спектр правоотношений, присущих только ему.

Развивая данные положения уместно обратиться к умозаключению мэтра административного права профессора Ю.А. Тихомирова, который справедливо отмечает «трудности и проблемы остаются, и одна из них связана с механизмом администрирования. Данное явление и понятие получило признание в налоговом, таможенном и ином законодательстве и в экономической практике.

Однако понимание природы администрирования не всегда определено. Довольно часто этому явлению приписывается сугубо негативный смысл жесткого управления и прямого ограничения самостоятельности граждан и организаций. Администрирование иногда ограничивается либо отраслями, сферами применения, либо периодом введения, либо набором специальных методов. Все это не способствует выявлению потенциала администрирования как механизма налаживания и укрепления взаимоотношений субъектов и объектов управления и достижения высоких конечных результатов в регулируемой сфере.

Администрирование представляет собой процесс прямого воздействия публичных органов на деятельность организаций и граждан для достижения общих целей»². Думается ключевой момент в данном процессе заключается именно в обеспечении частных и публичных интересов инструментом которого является поиск оптимального соотношения регуляторов публичного и частного права.

Таким образом, на наш взгляд, в настоящее время назрела острая необходимость модернизации и совершенствования доктрины административного права. При этом не стоит забывать что в стране взят курс на построение правового, социального, демократического государства в котором интересы личности, институтов гражданского общества превозлажены Конституцией Российской Федерации высшей ценностью и являются приоритетными по отношению к интересам государства. При таком подходе построение сервисного социального государства задает нам новый импульс совершенствования и развития новых форм и методов государственного администрирования.

Думается также не стоит забывать и совершенствовать существующий механизм государственного администрирования. Наоборот, современная наука должна вобрать в себя все рациональное и ценное, доставшееся нам от прежнего строя социально экономического развития Российской государственности. При этом уместно отметить, что в современных условиях формирование действенного организационно-правового механизма государственного администрирования является сложным и многомерным процессом, направленным на обновление, адаптацию и модернизацию российского законодательства по совершенствованию организации средств, инструментов и механизмов деятельности органов публичной власти.

В то же время, в процессе развития общественных отношений, становления демократического государства, актуализируется задача реформирования административно-правовой и финансово-правовой доктрин, обусловленная необходимостью трансформации функций, структуры и полномочий органов публичной власти с целью повышения эффективности и стабильности их функционирования, а также соблюдения как публичных так и частных интересов.

Представляется что, несмотря на более чем полувековую историю, вопрос об определении предметов административного и финансового права остается актуальным и в настоящее время. Наука административного права прошла длительный путь формирования. Ей предшествовала камералистика - комплексная наука о финансах, экономике, хозяйстве, управлении, полицейской деятельности. Толчком к становлению камералистики послужила острая потребность в поступлении финансов для содержания двора (государства), чиновничества и военных, а также необходимость по этой причине повышения уровня эффективности, упорядоченности той деятельности, которая была предметом изучения камера-

листики. Камералистика рассматривалась первоначально как совокупность административных и хозяйственных знаний по ведению камерального (дворцового, государственного) хозяйства.

Слово «камералистика» образовано от немецкого и переводится как «наука государственного управления». Камералистика способствовала автономизации администрирования как специального вида деятельности, отделению административного управления от судопроизводства (Regierungs-sachen и Justizsachen). В дальнейшем камералистика разделилась на науку административного управления и полицейскую науку (административное право)³.

В середине прошлого столетия от науки административного права отпочковывается самостоятельная отрасль права – финансовое право. В современной России наука финансового права переживает период активного развития. Это связано прежде всего с изменением экономической ситуации в стране, развитием экономических отношений рыночного типа. Кроме того, актуальность науки финансового права сегодня обусловлена обращением юридической практики, главным образом законодательной, к науке и инновационным разработкам.

Следует согласиться с позицией ряда авторов, в том, что «новое время поставило перед наукой финансового права новые задачи. В целом они могут быть разбиты на две группы. Во-первых, науке финансового права требуется переосмысление ряда устоявшихся финансово-правовых категорий и институтов, наполнение их новым содержанием применительно к изменившимся условиям. Во-вторых, задачей науки финансового права является исследование новых финансово-правовых институтов, формулировка новых финансово-правовых концепций исходя из современного финансового законодательства, а также из потребностей разработки новых финансовых законов. Эти две группы задач должны решаться наукой финансового права прежде всего при разработке общетеоретических проблем»⁴.

При этом требует уточнения определение предмета финансово-правового регулирования. Хотя в этом направлении «уже многое сделано, все еще остается невыясненным ряд вопросов. Сегодня почти все ученые сходятся на том, что предмет финансового права составляют отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Однако существуют неопределенности в конкретизации этих отношений. Прежде всего, возникает вопрос: включаются ли в предмет финансового права расчетные отношения? Если да,

-то какие? Во-вторых, до сих пор остается невыясненным вопрос о том, какие отношения в сфере валютного регулирования, а также в сфере банковской деятельности включаются в предмет финансового права.

Кроме того, в настоящее время в связи с развитием налогового и бюджетного законодательства и, в частности, с установлением мер ответственности за совершение правонарушений в данных сферах требует серьезного анализа проблема существования финансово-правовой ответственности как вида юридической ответственности. Уже появились отдельные исследования, доказывающие существование финансово-правовой ответственности предприятий-налогоплательщиков, а также финансово-правовой ответственности за нарушение таможенного законодательства»⁵.

На наш взгляд, одной из основных причин сохраняющейся неопределенности в разграничении предметов административного и финансового права служит субъективизм, который в значительной степени присущ как административно-правовой доктрине, так и доктрине финансового права. Использование в научном обороте категории «предмет отрасли права» в качестве совокупности общественных отношений, регулируемых ею, должен, по идеи, обеспечить объективность в проводимых исследованиях, характеризуя наряду с методом правового регулирования специфику определенного юридического взаимодействия между установленными субъектами права.

Однако, анализ разнообразных научных исследований в области правового регулирования государственного управления и публичных финансов свидетельствует об обратном. Как справедливо отмечает А.С. Емельянов и с этим нельзя не согласиться «можно с уверенностью сказать о том, что рассмотрение различными авторами таких научных категорий как предмет административного права и предмет финансового права представляет собой построение моделей разнообразных по своей предметности общественных отношений, зависящих от их представлений о характере, уровне, типе классификации, регламентации и стандартизации, необходимых (а иногда и «подгоняемых») для достижения поставленных исследователем целей и задач.

Именно данным обстоятельством объясняется то, что представители административно-правовой науки и науки финансового права используют отличный друг от друга понятийно-категориальный аппарат»⁶.

Представляется анализ предметов административного и финансового права возможен исключительно на основе реально складывающихся

общественных отношений, действующего законодательства, а также практики его применения. Здесь уместно отметить, что любое научное исследование, претендующее на определенную научную новизну и определенную практическую значимость, не может ограничиваться лишь простым комментированием действующего законодательства и констатацией практики его применения. Оно на основе изучения объективных закономерностей становления права должно привести к выявлению фундаментальных тенденций его развития, к установлению их взаимосвязи с потребностями личности, гражданского общества и государства в целом. Новые взгляды и представления, возникающие в правовой науке, находят свое выражение в законодательстве, однако еще более стремительно - в практике деятельности государственной администрации, что, в свою очередь, влечет изменение в объекте исследования и порождает новые научные идеи.

Характерным примером является исследуемая нами проблематика. На практике существует множество реальных отраслевых видов администрирования (таможенное, налоговое, судебное и проч.), вопросы которого регламентируются локальными нормативными актами, а также на уровне федеральных законов, однако легальное закрепление данного правового института отсутствует, также как отсутствует базовая трактовка данного понятия.

Таким образом получается парадокс: «лошадь плетется позади телеги». На наш взгляд данная конструкция нуждается не в косметических правках, а радикальных изменениях.

Здесь уместно отметить, что согласно философской диалектики, данный процесс развивается по спирали вверх и именно он позволяет правовой науке развиваться. Вместе с тем он создает и определенные трудности, связанные с нестабильностью научного аппарата. Но именно эта нестабильность является необходимым условием того, что как право, так и юридическая наука являются саморазвивающимися системами, способными адекватно реагировать на изменения, происходящие в современном обществе, и отражать потребности общественного развития. При этом неизменность права, его консерватизм и «законсервированность» в самом себе - это далекое прошлое общественного развития, доставшееся нам от советского государства.

Анализируя предмет современного административного права, под которым понимается совокупность общественных отношений, возникающих в сфере осуществления исполнительной власти, реализуемой посредством государствен-

ного управления, следует обратить внимание, что по-прежнему подавляющее большинство современных российских ученых-административистов полагают, что административное право регулирует только отношения, возникающие в ходе организации и осуществления государственного управления.

Схожая ситуация сложилась и в финансовом праве. В советский период развития финансово-правовой науки под предметом финансового права понималась финансовая деятельность государства. Обращая внимание на самостоятельный характер финансового права, Р.О. Халфина подчеркивала, что «финансовое право выделилось из конституционного и административного права в самостоятельную правовую отрасль в связи со спецификой и общественным значением объекта правового регулирования, которым является финансовая деятельность государства»⁷ Такой подход к определению предмета финансового права через финансовую деятельность государства и муниципальных образований до последнего времени разделялся практически всеми представителями отечественной финансово-правовой науки.

Однако в последнее время представители обеих рассматриваемых юридических наук подошли к осознанию необходимости изменения подходов к определению предметов соответствующих отраслей права.

Применительно к административно-правовой науке на такую необходимость указывают А.В. Нестеров⁸, П.И. Кононов⁹, Воронов А.М.¹⁰ и др. По их мнению изменение подходов к определению предмета административного права прежде всего обусловлено введением Кодекса административного судопроизводства, направленного на восстановление нарушенных прав человека и гражданина, возникновением института государственных и муниципальных услуг, который имеет административно-правовую природу, но не вписывается в рамки государственного управления и рядом других факторов, о которых говорилось ранее.

В финансово-правовой науке вопрос об изменении подходов к определению предмета финансового права встал несколько раньше. Заслуга в этом принадлежит А.Н. Козырину¹¹. Следует отметить, что западная юриспруденция изначально развивалась в условиях, схожих с теми, которые в настоящее время складываются в нашей стране. Представители европейской науки финансового права в качестве предмета данной отрасли права рассматривают публичные финансы.

Развивая идею о том, что именно публичные финансы являются предметом финансового

права, А.Н. Козырин отмечает: «публичные финансы представляют собой сферу столкновения различных, подчас противоречивых и разнонаправленных публичных и частных интересов: государственных, групповых, индивидуальных. При этом от возможности нахождения «результатирующего» вектора таких интересов будет зависеть в конечном итоге социально-экономическая и политическая стабильность в государстве, возможность нормального функционирования всех без исключения общественных и государственных институтов.

Публичные финансы сохраняют значение на всем протяжении своей истории. Поэтому не случайно в конституциях многих государств уделено особое внимание публичным финансам, а в некоторых странах (Бельгия, Германия, Швеция и др.) в основном законе финансовая проблематика выделяется даже в самостоятельный раздел»¹².

Как нами отмечалось ранее на стыке административно-правовой и финансово-правовой наук при разрешении вопроса об определении предметов соответствующих отраслей права в настоящее время актуальной становится проблема позиционирования различных видов администрирования. Автор поддерживает точку зрения А.С. Емельянова в том, что «легальность термина «администрирование» не вызывает сомнения ни в административно-правовой, ни в финансово-правовой. В настоящее время указанный термин широко применяется в бюджетном, налоговом и таможенном законодательстве.

На доктринальном уровне он также используется применительно к иным сферам функционирования государства и местного самоуправления. Однако его содержание не раскрывается в нормативных правовых актах, а имеющиеся доктринальные источники не содержат не только единого подхода к его пониманию, но даже на удовлетворительном уровне не раскрывают содержание данного социального явления.

При этом остается открытым вопрос о соотношении администрирования с одной стороны и государственного управления, административной и финансовой деятельности государства с другой, а также предметноотраслевой принадлежности соответствующих общественных отношений»¹³.

Полностью соглашаясь с такой позицией следует отметить, что именно этими многим другим аспектам государственного администрирования посвящена настоящая работа.

Представляется приоритетным направлением развития науки административного права является статуйрование правового института «государственное администрирование» нового,

перспективного научного направления в теории административного права и практики государственного управления.

На основании изложенного нами предлагается следующая трактовка данного понятия. Государственное администрирование в контексте административно-правового регулирования представляет собой интегрированную систему административно-правовых мер и организационных мероприятий осуществляемых государственной

администрацией по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и гражданского общества, оказанию по инициативе граждан государственных услуг, восстановлению их незаконно нарушенных прав и свобод, а также по реализации управленческих функций государственного администрирования во всех сферах жизнедеятельности, в том числе и полицейских функций по охране общественного порядка и обеспечению безопасности гражданского общества.

¹ Сухарев А.С. Административно-правовые средства и методы противодействия коррупции в сфере государственного администрирования // Административное право и процесс. 2014. № 1. С.52.

² Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: монография / коллектив авторов; под ред. Ю.А. Тихомирова. - Москва: ЮСТИЦИЯ, 2018. С. 14.

³ См. История государственного управления в России / Под ред. Р. Г. Пихои. - М.: РАГС, 2001. С. 39.

⁴ Юстус ОМ. Финансово-правовая ответственность налогоплательщиков-организаций. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов. 1997. С.4.

⁵ Малиновская В.М. Ответственность за нарушение таможенного законодательства Российской Федерации (финансово-правовые аспекты). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 3

⁶ Емельянов А.С. К вопросу о понятии «администрирование» в административно-правовой и финансово-правовой доктрине. – Вестник Тюменского государственного университета. 2013. №3. С. 57-58.

⁷ Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 38.

⁸ Нестеров А.В. О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 18-24.

⁹ Кононов П.И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 23-31.

¹⁰ Воронов А.М. К предмету административного права современной России // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 6-12.

¹¹ Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002. - 37 с.

¹² Козырин А.Н. Указ. Соч. С.3-4.

¹³ Емельянов А.С. Указ. Соч. С. 61.

State youth policy: problems and development priorities

Государственная молодежная политика: проблемы и приоритеты развития

Maria Vladimirovna Velichkina,
master of iipam, Ranepa

Мария Владимировна Величкина,
магистр ИГСУ РАНХиГС

Научная специальность: 12.00.14.- Административное право; административный процесс

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ИГСУ РАНХиГС Конджакулян К.М.

Annotation. The article discusses the concept of "state youth policy", the public authority responsible for its implementation, problems and ways of improvement of this policy, taking into account modern challenges and current legislation.

Keywords: State youth policy, Federal Agency for youth Affairs, problems and development priorities

Аннотация. В статье рассматривается понятие «государственной молодежной политики», орган государственной власти, отвечающий за ее реализацию, проблемы и пути совершенствования данной политики с учетом современных вызовов и текущего законодательства.

Ключевые слова. Государственная молодежная политика, Федеральное агентство по делам молодежи, проблемы и приоритетные направления развития

Для цитирования: Величкина М.В. Государственная молодежная политика: проблемы и приоритеты развития. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 69- 73.

Прежде чем описывать государственные органы, участвующие в реализации государственной молодежной политики, проблемы и приоритеты развития, разберем понятие «Государственная молодежная политика».

Современная трактовка содержания государственной молодежной политики в Российской Федерации определена в «Основах государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ОГМП-2025), утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р.¹

Иными словами государственная молодежная политика – это внутренняя политика государства по регулированию отношений молодежи и государства.

Таким образом, содержание понятия «молодежная политика» учитывает, что субъектами молодежной политики выступают государство и различные общественные институты («гражданское общество» в широком смысле), и их ресурсы предопределяют, каким образом они могут строить свою политику.

Отметим, что некоторые теоретические положения относительно государственного управления получили развитие в научной литературе¹.

Согласно п. 10 Указа Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации было преобразовано в Министерство спорта Российской Федерации, а его функции по выработке и реализации государственной молодежной политики, а также по созданию условий для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи, реализации ее профессиональных возможностей были переданы Министерству образования и науки Российской Федерации. П. 11 Указа установил, что Федеральное агентство по делам молодежи² находится в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации.³

Агентство рассматривает молодёжь, как главный ресурс развития страны, и именно на этом убеждении строит свою работу в рамках реализации государственной молодежной политики России. Росмолодежь призвана создавать возможности для молодого поколения и координировать усилия для создания условий его самореализации.

Деятельность этого агентства в основном сводится к проведению довольно определенного

круга мероприятий и управлению рядом государственных бюджетных учреждений, перечень которых представлен ниже. В ведение Федерального агентства по делам молодежи переданы:

Правовой статус агентства закреплён в положении, утверждённом Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 409.4

Федеральное агентство по делам молодёжи:

- создаёт условия для реализации государственной молодежной политики, в соответствии с нормативно-правовыми актами Российской Федерации;
- ведёт работу с молодежными и детскими объединениями, готовит специалистов в данной области;
- поддерживает развитие молодежных и детских объединений, формирует реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой;
- распоряжается в качестве собственника федеральным имуществом, необходимым для реализации целей агентства, в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- размещает заказы на поставку товаров, оказание услуг, разработку научно-исследовательских работ для государственных нужд в сфере реализации молодежной политики государства в соответствии с законодательством и т.д.

В настоящее время в России большое количество институтов и ведомств, занимающихся молодежной политикой.

К ним относятся: Минобразования, Росмолодежь, исполнительные органы власти в регионах, муниципальные образования, сектор гражданского общества и др.

В частности, в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 16 октября 2013 года № 1154 «Об утверждении Положения о Департаменте государственной политики в сфере воспитания детей и молодежи Министерства образования и науки Российской Федерации» Департамент осуществляет следующие полномочия, связанные с формированием и **реализацией государственной молодежной политики:**

- осуществляет выработку и реализацию основных направлений государственной молодежной политики, и ее правовое регулирование;
- готовит проекты федеральных законов и нормативно-правовых актов, проводит экспертизу актов других ведомств в сфере молодежной политики;
- разрабатывает планы и мероприятия по реализации государственной молодежной политики, включая вопросы международного сотрудничества и т.д.

Для совершенствования деятельности молодежной политики необходимо выделить ключевые проблемы и приоритетные направления развития:

Необходимо отметить, что Конституция РФ не относит регулирование прав молодежи и молодежной политики к ведению ни одного из уровней государственной власти (ст. 71-73). В связи с этим необходимо внести поправку в Конституцию Российской Федерации ст. 72 пункт е, таким образом, относя регулирование и проведение молодежной политики к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Организация трудового воспитания молодых граждан и приобретение надпрофессиональных компетенций.

1. Необходимо внедрение модели дуального образования (такой вид обучения, при котором теоретическая часть подготовки проходит на базе образовательной организации, а практическая — на рабочем месте) в ВУЗы и учреждения СПО, а также разработка эффективной системы стажировок.

2. Ориентация на проектную деятельность. Здесь вектором направления может выступать участие в различных конкурсах, кейсах, конференциях.

3. Принцип мультиязычности. Здесь возникает большая необходимость обмена студентами, стажировки по разным странам, лекции на иностранных языках.

Отсутствие межведомственного взаимодействия при переходе молодежи от студенчества к трудовой или социальной деятельности не позволяет быстро адаптироваться, закрепиться в новом статусе и продолжать развиваться в общей системе социальных отношений.

Отсутствие базового Федерального закона «Об основах молодежной политики». Хотя следует отметить, что на парламентских слушаниях «О молодежной политике в Российской Федерации, прошедших 22.05.2017 г, глава Росмолодежи Александр Бугаев заявил, что не настаивает на принятии рамочного закона «Об основах молодежной политики», если решения конкретных задач можно будет добиться внесением изменений в существующие законодательные акты. Например, корректировки требует закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

Информационное освещение деятельности молодежной политики.

Для решения целей донесения до молодежи определенных идей нужно использовать все виды интернет источников. Лучше, если информация будет на 90% визуальной – рисунки, инфографика и короткие подписи.

Молодежная политика как отрасль государственного управления нуждается в разработке и применении единых критериев и индикаторов оценки ее эффективности.

Таким образом государственная молодежная политика является одним из приоритетных направлений деятельности законодательных и ис-

полнительных органов власти. Она осуществляется с целью самореализации молодежи, с учетом интересов общества. При этом необходимо создавать оптимальные правовые, социально-экономические, и организационные условия для развития молодых граждан.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Луков В.А. Государственная молодежная политика: российская и мировая практика реализации в обществе инновационного потенциала новых поколений : науч. монография - М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2013.
2. Ильинский, И. М. О критериях эффективности молодежной политики // Наша молодежь. 2009. № 1.
3. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния Президента на исполнительную власть в Российской Федерации и Республике Армения // Российская академия естественных наук, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ) кафедра общего и стратегического менеджмента, Москва, 2010г.;
4. Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Президента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки. 2012. № 1.
5. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.
6. Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.
7. Конджакулян К.М. Некоторые институциональные аспекты государственного управления: проблемы и пути совершенствования (сравнительное исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. № 12. 2014.
8. Конджакулян К.М. Предложения по усовершенствованию функциональных характеристик правительств Армении и России (Сравнительно-правовое исследование) // Право и образование. 2015. № 2.
9. Конджакулян К.М. Некоторые проблемы в системе государственного управления (Сравнительно-правовой анализ) // Закон и право. № 11. 2014.
10. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.
11. Конджакулян К.М. Исторические аспекты становления и развития исполнительной власти в Российской Федерации (Сравнительно-правовой анализ). // Российское государственное управление. № 3. 2015
12. Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.
13. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Административное правонарушение: - общественная вредность или общественная опасность: вопросы соотношения. (Сравнительное исследование) / Административное право и процесс. 2014. № 7.

14. Конджакулян К.М. Зограбян Г.М. Административная ответственность за нарушение избирательных прав в Российской Федерации и Республике Армения (сравнительно-правовое исследование)/К.М. М.: Юрлитинформ, 2014.
15. Конджакулян К.М. Бицефальная система исполнительной власти: Сравнительно-правовое исследование // Закон и право, № 5, 2014
16. Конджакулян К.М. Бицефальная система исполнительной власти: Сравнительно-правовое исследование // Закон и право, № 4, 2014.
17. Конджакулян К.М. Практические и теоретические предложения по усовершенствованию институциональных и функциональных характеристик деятельности правительств Российской Федерации и Республики Армения // Евразийский юридический журнал. № 10 (77), 2014.
18. Конджакулян К.М. Институт президентства и исполнительная власть: вопросы взаимосвязи и взаимодействия (На примере Российской Федерации и Республики Армения) // Журнал Закон и право, №1(13), 2010г.
19. Конджакулян К.М. Глава государства в системе и структуре органов исполнительной власти. Сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении // Журнал Закон и право, № 2, 2010г.
20. Конджакулян К.М. Сущность института президентства в Российской Федерации и Республике Армения в контексте исполнительной власти // Конституционное и муниципальное право, № 10, 2010.
21. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения) Дисс. ... канд. Юрид. наук. М., ОПТМ РАГС, 2010.
22. Конджакулян К.М. Исполнительная власть в Республике Армения (коллизии, пробелы и правовые механизмы совершенствования) // Государственная власть и местное самоуправление. №1, 2012.
23. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения. М.: Юрлитинформ, 2013.
24. Конджакулян К.М. Конституционные основы Армении и России (сравнительно-правовой анализ) / А.В. Хорошилов, П.Ю. Федоров, В.Н. Белоновский // Федеральное агентство по образованию, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ), Институт права и гуманитарного образования, №1, 2006г.
25. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния Президента на исполнительную власть в Российской Федерации и Республике Армения // Российская академия естественных наук, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ) кафедра общего и стратегического менеджмента, Москва, 2010г.
26. Конджакулян К.М. Отмена и приостановление нормативно-правовых актов Правительства России и Армении: сравнительно-правовой анализ // Перспективы развития науки и образования, сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 7 частях, ООО «АР-Консалт», 2013г.
27. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство и высшие органы судебной власти в Российской Федерации и Республике Армения: вопросы соотношения // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.
28. Конджакулян К.М. Роль Правительства в системе формирования рационального информационного общества // Инновационное развитие российской экономики, материалы конференции. 2014.
29. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах и референдумах: сравнительное исследование // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.
30. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния на государственное управление и единоначалие власти в Российской Федерации и Республике Армения // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.
31. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Особенности административной ответственности за нарушение избирательных прав (сравнительно-правовое исследование) // Административное право и процесс. 2014. № 8.
32. Волков А.М., Конджакулян К.М. О месте и роли Администраций Президентов Российской Федерации и Республики Армения // Вестник Евразийской академии административных наук. 2012. № 2.
33. Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Президента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки. 2012. № 1.

34. Конджакулян К.М., Акилян Н. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и защитник в Республике Армения в системе органов государственной власти // Закон и право. 2015. № 12.
35. Конджакулян К.М., Авдеенко В.В., Квятковский А.В. Некоторые вопросы сравнительно-правового анализа Кодекса административного судопроизводства РФ и Гражданского процессуального законодательства. Особенности правового регулирования // Закон и право. 2016. № 3.
36. Конджакулян К.М. Административная ответственность специальных субъектов за нарушения в сфере правил дорожного движения и вопросы малозначительности правонарушения // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. № 6 (63).
37. Конджакулян К.М. Некоторые кадровые полномочия Президентов Российской Федерации и Республики Армения в механизме государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6.
38. Конджакулян К.М. Кадровые отношения Президента и должностных лиц органов исполнительной власти в Российской Федерации и Республике Армения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.
39. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Административная ответственность в Российской Федерации и Республике Армения: понятие и сущность // Российская юстиция. 2013. № 4.
40. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия Правительства и Парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Российское государственное управление. 2016. № 1.
41. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правовые основы функционирования Правительства в законотворческой деятельности // Российское государственное управление. 2016. № 3.
42. Конджакулян К.М. Особенности привлечения к административной ответственности специальных субъектов за нарушения в сфере правил дорожного движения: проблемные аспекты // Экономика. Право. Общество. 2016. № 1 (5).
43. Конджакулян К.М. Организационные аспекты взаимоотношений органов исполнительной власти: сравнительно-правовое исследование на примере России и Армении // Юридические записки. 2013. № 1.
44. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия Правительства и Парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4.
45. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство Российской Федерации в системе законодательной деятельности (сравнительно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9.
46. Конджакулян К.М. Юридическое лицо и вина: вопросы соотношения практики и теории через призму ответственности // Российская юстиция. № 11. 2017.
47. Конджакулян К.М., Белова Е.С. Институт обращения граждан как элемент государственного управления // Закон и право. № 11. 2017.
48. Конджакулян К.М. Иные обстоятельства как метод освобождения от административной ответственности: вопросы теории и практики // Вестник Московской академии следственного комитета Российской Федерации. № 3. 2017.
49. Конджакулян К.М., Цой С.В. Особенности государственного управления в сфере природных ресурсов и экологии Российской Федерации // Государственная служба и кадры. № 12. 2017.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 г. N 2403-р. «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ОГМП-2025) // Российская газета № 6551 от 08.12.2014 г.

² Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Президента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки. 2012. № 1.; Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р.

³ Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.; Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.

Public management in the alcohol sector

Государственное управление в сфере алкогольного рынка

Alena Gennadyevna Isakova,
master of IPAM, RANEPА

Алёна Геннадьевна Исакова,
магистр ИГСУ РАНХиГС

Научная специальность: 12.00.14. Административное право; административный процесс

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного-правовых дисциплин ИГСУ РАНХиГС Конджакулян К.М.

Annotation. The article discusses the main problems associated with state regulation of the alcohol market in Russia. Possible ways of legislation improvement in the sphere of production and turnover of alcoholic and alcohol-containing products.

Keywords: alcohol sector, public management, rusalcoholregulation

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы, связанные с государственным регулированием алкогольного рынка в России. Предложены возможные пути совершенствования законодательства в области производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Ключевые слова: алкогольный рынок, алкогольная продукция, государственное управление, рос алкоголь регулирование

Для цитирования: Исакова А.Г. Государственное управление в сфере алкогольного рынка. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 74-78.

Распространение нелегального оборота алкогольной продукции, возросший масштаб ее злоупотребления, сокращение поступлений в бюджет акцизных доходов, все это характеризует современную ситуацию в алкогольной отрасли.

Алкогольный рынок является важным сектором экономики любого государства, в том числе и России. Нелегальный оборот алкогольной продукции наносит большой ущерб экономике страны в виде не только не уплаченных акцизов, но и ущерба для здоровья населения, смертей и увечий.¹ В связи с этим возникает необходимость в совершенствовании методов административно-правового регулирования, научного обобщения нормативно-правовой базы.

Отметим, что некоторые теоретические вопросы относительно государственного управления разработаны детально в научной литературе².

В России в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 алкоголизм назван одной из главных угроз национальной безопасности в сфере здравоохранения.³ Последние восемь лет прослеживается тенденция усиления администрирования алкогольного рынка и централизации государственного контроля в данной сфере.

В 2009 году на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 154 «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» была образована Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование), которая является федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющим функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере.⁴

В 2016 году в соответствии с Указом Президента РФ от 15.01.2016 № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» решено передать Росалкогольрегулирование из ведения Правительства Российской Федерации в ведение Министерства финансов Российской Федерации.

При этом, Министерству финансов Российской Федерации переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.⁵ То есть Росалкогольрегулирование только разрабатывает проекты нормативных правовых актов, но не вправе самостоятельно принимать их.

После переподчинения Службы, руководитель Службы назначается на должность и освобождается от должности Правительством Российской Федерации, но по представлению Министра финансов Российской Федерации.

Кроме того, в настоящее время заместителей руководителя Службы назначает на должность и освобождает от должности Правительство Российской Федерации, по представлению Министра финансов Российской Федерации (ранее было – по представлению руководителя Службы).

Изменение рыночной конъюнктуры, усложнение процессов функционирования алкогольной индустрии привели к внесению многочисленных изменений и дополнений в Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Появился ряд новых требований и ограничений, касающихся оборота алкогольной продукции, ужесточились лицензионные требования.

Несмотря на активное реформирование системы государственного регулирования алкогольного рынка значительно сократить объемы нелегального производства и оборота алкогольной продукции пока не удается. На алкогольном рынке России существуют высокие барьеры входа, установленные на федеральном уровне: требования к уставному капиталу предприятий, занимающихся оборотом алкогольной продукции, базовому производственному оборудованию, автоматическим средствам измерения и учета, обеспечение которых достаточно дорогое, поэтому не всегда по силам небольшим заводам, производящим алкогольную продукцию. Таким образом, основные

объемы рынка алкогольной продукции находятся под контролем крупных территориально-распределительных предприятий, причем значительную конкуренцию им составляют иностранные предприятия.

В целях совершенствования системы управления рынка алкогольной продукции необходимо обратить внимание на следующие положения:

- создание эффективной системы контроля за розничной и оптовой торговлей на алкогольном рынке;
- определение четкой ценовой политики в данной отрасли;
- совершенствование налогового законодательства;
- разработка кампании по пропаганде здорового образа жизни и алкогольной профилактики среди несовершеннолетних.

Необходимо отметить, что рынок алкогольной продукции на данный момент является стратегически важным для развития Российской Федерации. Для того, что обеспечить его поступательное, эффективное развитие, необходимо продолжать работу над совершенствованием принципов системы управления и нормативно-правового обеспечения. Борьба с незаконной деятельностью на алкогольном рынке может быть успешна только на системном уровне с привлечением экспертного сообщества. Все это вынуждает задуматься не просто о разовых мерах, а полноценной программе по борьбе с нелегальным оборотом алкогольной продукции и алкоголизмом среди населения. Таким образом, все вышеизложенное свидетельствует о необходимости дальнейшей модернизации и повышения эффективности системы государственного регулирования алкогольного рынка.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Власюк Е.И. Некоторые актуальные проблемы государственного регулирования алкогольной отрасли в России // *Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире.* – 2017. – №17-3.
2. Ерохин В.М. Административно-правовое регулирование оборота алкогольной продукции: Автореф. дис. канд.юр.наук: 12.00.14 / Ерохин Виктор Михайлович; НИУ ВШЭ. – М., 2015.
3. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния Президента на исполнительную власть в Российской Федерации и Республике Армения // *Российская академия естественных наук, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ) кафедра общего и стратегического менеджмента, Москва, 2010г.;*
4. Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Президента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // *Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки.* 2012. № 1.
5. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // *Государственная власть и местное самоуправление.* № 4. 2016.

6. Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.
7. Конджакулян К.М. Некоторые институциональные аспекты государственного управления: проблемы и пути совершенствования (сравнительное исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. № 12. 2014.
8. Конджакулян К.М. Предложения по усовершенствованию функциональных характеристик правительств Армении и России (Сравнительно-правовое исследование) // Право и образование. 2015. № 2.
9. Конджакулян К.М. Некоторые проблемы в системе государственного управления (Сравнительно-правовой анализ) // Закон и право. № 11. 2014.
10. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.
11. Конджакулян К.М. Исторические аспекты становления и развития исполнительной власти в Российской Федерации (Сравнительно-правовой анализ). // Российское государствоведение. № 3. 2015
12. Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.
13. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Административное правонарушение: - общественная вредность или общественная опасность: вопросы соотношения. (Сравнительное исследование) / Административное право и процесс. 2014. № 7.
14. Конджакулян К.М. Зограбян Г.М. Административная ответственность за нарушение избирательных прав в Российской Федерации и Республике Армения (сравнительно-правовое исследование)/К.М. М.: Юрлитинформ, 2014.
15. Конджакулян К.М. Бицефальная система исполнительной власти: Сравнительно-правовое исследование // Закон и право, № 5, 2014
16. Конджакулян К.М. Бицефальная система исполнительной власти: Сравнительно-правовое исследование // Закон и право, № 4, 2014.
17. Конджакулян К.М. Практические и теоретические предложения по усовершенствованию институциональных и функциональных характеристик деятельности правительств Российской Федерации и Республики Армения // Евразийский юридический журнал. № 10 (77), 2014.
18. Конджакулян К.М. Институт президентства и исполнительная власть: вопросы взаимосвязи и взаимодействия (На примере Российской Федерации и Республики Армения) // Журнал Закон и право, №1(13), 2010г.
19. Конджакулян К.М. Глава государства в системе и структуре органов исполнительной власти. Сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении // Журнал Закон и право, № 2, 2010г.
20. Конджакулян К.М. Сущность института президентства в Российской Федерации и Республике Армения в контексте исполнительной власти // Конституционное и муниципальное право, № 10, 2010.
21. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения) Дисс. ... канд. Юрид. наук. М., ОПТМ РАГС, 2010.
22. Конджакулян К.М. Исполнительная власть в Республике Армения (коллизии, пробелы и правовые механизмы совершенствования) // Государственная власть и местное самоуправление. №1, 2012.
23. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения. М.: Юрлитинформ, 2013.
24. Конджакулян К.М. Конституционные основы Армении и России (сравнительно-правовой

анализ) / А.В. Хорошилов, П.Ю. Федоров, В.Н. Белоновский // Федеральное агентство по образованию, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ), Институт права и гуманитарного образования, №1, 2006г.

25. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния Президента на исполнительную власть в Российской Федерации и Республике Армения // Российская академия естественных наук, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ) кафедра общего и стратегического менеджмента, Москва, 2010г.

26. Конджакулян К.М. Отмена и приостановление нормативно-правовых актов Правительства России и Армении: сравнительно-правовой анализ // Перспективы развития науки и образования, сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 7 частях, ООО «АР-Консалт», 2013г.

27. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство и высшие органы судебной власти в Российской Федерации и Республике Армения: вопросы соотношения // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.

28. Конджакулян К.М. Роль Правительства в системе формирования рационального информационного общества // Инновационное развитие российской экономики, материалы конференции. 2014.

29. Конджакулян К.М., Зоргабян Г.М. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах и референдумах: сравнительное исследование // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.

30. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния на государственное управление и единоначалие власти в Российской Федерации и Республике Армения // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.

31. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Особенности административной ответственности за нарушение избирательных прав (сравнительно-правовое исследование) // Административное право и процесс. 2014. № 8.

32. Волков А.М., Конджакулян К.М. О месте и роли Администраций Президентов Российской Федерации и Республики Армения // Вестник Евразийской академии административных наук. 2012. № 2.

33. Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Президента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки. 2012. № 1.

34. Конджакулян К.М., Акилян Н. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и защитник в Республике Армения в системе органов государственной власти // Закон и право. 2015. № 12.

35. Конджакулян К.М., Авдеенко В.В., Квятковский А.В. Некоторые вопросы сравнительно-правового анализа Кодекса административного судопроизводства РФ и Гражданского процессуального законодательства. Особенности правового регулирования // Закон и право. 2016. № 3.

36. Конджакулян К.М. Административная ответственность специальных субъектов за нарушения в сфере правил дорожного движения и вопросы малозначительности правонарушения // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. № 6 (63).

37. Конджакулян К.М. Некоторые кадровые полномочия Президентов Российской Федерации и Республики Армения в механизме государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6.

38. Конджакулян К.М. Кадровые отношения Президента и должностных лиц органов исполнительной власти в Российской Федерации и Республике Армения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.

39. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Административная ответственность в Российской Федерации и Республике Армения: понятие и сущность // Российская юстиция. 2013. № 4.

40. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия Правительства и Парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Российское государственное управление. 2016. № 1.
41. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правовые основы функционирования Правительства в законодательной деятельности // Российское государственное управление. 2016. № 3.
42. Конджакулян К.М. Особенности привлечения к административной ответственности специальных субъектов за нарушения в сфере правил дорожного движения: проблемные аспекты // Экономика. Право. Общество. 2016. № 1 (5).
43. Конджакулян К.М. Организационные аспекты взаимоотношений органов исполнительной власти: сравнительно-правовое исследование на примере России и Армении // Юридические записки. 2013. № 1.
44. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия Правительства и Парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4.
45. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство Российской Федерации в системе законодательной деятельности (сравнительно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9.
46. Конджакулян К.М. Юридическое лицо и вина: вопросы соотношения практики и теории через призму ответственности // Российская юстиция. № 11. 2017.
47. Конджакулян К.М. Белова Е.С. Институт обращения граждан как элемент государственного управления // Закон и право. № 11. 2017.
48. Конджакулян К.М. Иные обстоятельства как метод освобождения от административной ответственности: вопросы теории и практики // Вестник Московской академии следственного комитета Российской Федерации. № 3. 2017.
49. Конджакулян К.М., Цой С.В. Особенности государственного управления в сфере природных ресурсов и экологии Российской Федерации // Государственная служба и кадры. № 12. 2017.

¹ Ерохин В.М. Административно-правовое регулирование оборота алкогольной продукции: Автореф. дис. канд.юр.наук: 12.00.14 / Ерохин Виктор Михайлович; НИУ ВШЭ. – М., 2015. – С.3

² Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.; Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.

³ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 6830 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016 - № 1 - (часть II). - Ст. 212

⁴ Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 г. №154 «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» (с изменениями на 15 мая 2017 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. № 9 ст.1119. Ст.1.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 15.01.2016 № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. №3. ст.473.

Current issues on the improvement of administrative and legal status of the internal affairs agencies. The problem of administrative and legal status of the internal affairs authorities

Актуальные вопросы по совершенствованию административно-правового положения органов внутренних дел. Проблемы административно-правового положения органов внутренних дел

Eleanora Viktorovna Markina,
the senior lecturer of Faculty of the administrative activities of the EOA MVD Rossii Moscow University name of V.j. Kikotja, PhD, Assistant Professor

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

Julia Nikolayevna Sosnovskaya,
the senior lecturer of Faculty of the administrative activities of the EOA MVD Rossii Moscow University name of V.j. Kikotja PhD, Assistant Professor

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

Научная специальность: 12.00.14 – административное право, административный процесс

Рецензент: доцент кафедры административной деятельности ОВД, кандидат юридических наук, доцент Амельчакова В.Н.

Annotation. The article reveals the topical issues to improve administrative and legal status of the internal affairs agencies.

Keywords: tasks, the police, the fight against crime

Аннотация. В статье раскрываются актуальные вопросы по совершенствованию административно-правового положения органов внутренних дел.

Ключевые слова: задачи, полиция, борьба с преступностью

Для цитирования: Маркина Э.В., Сосновская Ю.Н. Актуальные вопросы по совершенствованию административно-правового положения органов внутренних дел. Проблемы административно-правового положения органов внутренних дел. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 79-81.

В широком смысле органы внутренних дел – целая система органов исполнительной власти, функции которых связаны с осуществлением внутренних задач государства. Органы внутренних дел юридически и организационно обособлены от иных органов исполнительной власти. Они образуются на основе определенных законодательством правил и осуществляют в пределах своей компетенции задачи и функций, связанные с обеспечением законности, прав и свобод граждан, охраной собственности и общественного порядка, борьбой с преступностью, для чего они наделены соответствующими государственно-властными полномочиями.

Для совершенствования административно-правового положения органов внутренних дел необходимо изменить формулировку, содержащуюся

в п. 14 «Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации», в котором необходимо прямо отразить, что органы внутренних дел Российской Федерации – это и есть полиция. В этом случае исчезнет терминологическая путаница.

Положительно было бы заимствовать опыт законодательной регламентации системы ОВД в Республике Беларусь, в рамках которого производится разграничение структурных и функциональных элементов системы органов внутренних дел. Это разграничение позволит снять многие проблемные вопросы.

Полиция должна быть структурой, ориентированной в первую очередь на оказание услуг гражданам, одновременно необходимо исключить те функции полиции, которые не связаны на-

прямую с охраной общественного порядка и общественной безопасности. Среди таковых, очевидно, функции исполнения административных наказаний и контроль за некоторыми сферами деятельности.

Несмотря на детальную регламентацию правового статуса органов внутренних дел Российской Федерации можно констатировать, что ряд существенных проблем такого статуса сохраняется¹:

- нормативно никак не разрешен вопрос о том, что считать органами внутренних дел и какова их система;
- нормативно не закреплены ни определение понятия «полиция», ни определение понятия «органы внутренних дел»;
- вопросы вызывают и функции полиции: в науке звучат предложения расширить такие функции, либо, наоборот убрать излишние функции;
- анализ норм о применении сотрудниками ОВД огнестрельного оружия показывает, что есть определенные проблемы правового регулирования в этой сфере.

Так, нормативно никак не разрешен вопрос о том, что считать органами внутренних дел и какова их система. Причем, оговорка лишь о некоторой регламентации системы органов внутренних дел России была далеко. Несмотря на то, что деятельность органов внутренних дел регламентируется многочисленными правовыми актами, ни один из них систему ОВД не раскрыл.

Ученые предлагают в этом отношении обратиться к опыту других стран, например стран ближнего зарубежья. Так, Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 г. № 199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» в редакции 2016 г. уже в ст. 4 определяет, что система органов внутренних дел есть система Министерства внутренних дел Республики Казахстан. Четко регламентирована система органов внутренних дел и в действующем законодательстве Республики Беларусь. Статья 11 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» в редакции 2016 г.² гласит, что «систему органов внутренних дел образуют: организационно: Министерство внутренних дел (центральный аппарат); территориальные органы внутренних дел; учреждения образования и организации здравоохранения, созданные для обеспечения выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел; функционально: милиция; подразделения по гражданству и миграции; подразделения охраны; подразделения финансов и тыла; органы и учреждения уголовно-исполнительной системы».

Указанные примеры показывают что, во-первых, система органов внутренних дел, как правило, фиксируется в законодательстве, а во-вторых, что существует несколько способов законодательной регламентации данной системы. Либо констатируется, что органы внутренних дел и органы МВД совпадают, либо предлагается различать структурные и функциональные элементы системы органов вну-

тренних дел. При этом, несмотря на наличие альтернативных вариантов, с регламентацией системы органов внутренних дел России, как уже отмечалось, возникают определенные трудности.

Нормативно не закреплены ни определение понятия «полиция», ни определение понятия «органы внутренних дел».

Вопросы вызывают и функции полиции. В науке звучат предложения расширить такие функции, либо, наоборот убрать излишние функции. Надо сказать, что определенные в Законе о полиции функции, имеют определенное сходство с функциями полиции большинства стран мира, и в частности Великобритании и США.

Так, основные функции полиции в Великобритании и США могут быть сведены к трем наиболее важным группам:³

1. предупреждение и противодействие преступности и других антисоциальных проявлений;
2. обеспечение безопасности личности, в том числе оказание помощи отдельным гражданам;
3. организация нормального передвижения людей и транспорта.

Основные направления деятельности полиции России, по сравнению с функциями полиции Великобритании и США, выглядят шире. Если попытаться их каким-то образом объединить в группы (при всей условности подобной классификации), количество этих групп никак не получится свести к вышеуказанным трем:

1. предупреждение и противодействие преступлениям и иным правонарушениям. Сюда мы отнесем: защиту личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; розыск лиц, совершивших преступления; обеспечение правопорядка в общественных местах; осуществление экспертно-криминалистической деятельности;

2. обеспечение безопасности граждан и должностных лиц. К этому направлению относится государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; розыск лиц, не совершавших преступления;

3. организация безопасности передвижения транспорта;

4. исполнение либо участие в исполнении административных и уголовных наказаний;

5. контроль за отдельными сферами деятельности (в частности, контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности). Сюда же можно отнести осуществление лицензионно-разрешительной работы.

Лишь первые три группы соответствуют выше функциям полиции Великобритании и США.

Следует помнить о том, что в качестве одного из направлений реформы полиции в Российской Федерации указывалось освобождение полиции от несвойственных ей функций.⁴

Однако, избавление полиции от каких-то лишних функций происходит крайне медленно.

Несколько снижает эффективность работы полиции в рассматриваемом направлении тот факт, что региональным законодательством об административных правонарушениях на полицию возлагаются обязанности, которые не отвечают задачам полиции. До недавнего времени можно было выявить свыше 800 составов административных правонарушений (837 составов административных правонарушений, предусмотренных нормативными правовыми актами 80 субъектов РФ),⁵ которые закреплялись региональным законодательством об административных правонарушениях. Эти составы, в частности, касались нарушения правил содержания домашних животных, выпаса домашнего скота и птицы, нарушения правил благоустройства, непринятия мер по очистке крыш от снега и льда и др. МВД России проводит большую работу, касающуюся освобождения от несвойственных ему функций, но до нормального положения вещей в этой сфере еще далеко. Это несколько снижает эффективность работы полиции, особенно в сфере обеспечения прав и свобод граждан, попавших в сферу действия административно-юрисдикционной деятельности полиции.

Ряд проблем административно-правового статуса органов внутренних дел имеет отношение к вопросу об использовании сотрудниками этих органов огнестрельного оружия и специальных средств. Анализ норм о применении сотрудниками органов внутренних дел огнестрельного оружия показывает, что есть определенные проблемы правового регулирования в этой сфере:

1. основания и порядок применения различными категориями правоохранительных служащих огнестрельного оружия отличаются, например, сотрудник полиции не может применять огнестрельное оружие в отношении всех женщин, а сотрудник таможенных органов - только в отношении женщин с видимыми признаками беременности. Мы считаем, что правила применения правоохранительными служащими огнестрельного оружия должны быть унифицированы;

2. законодательством установлены «дискриминирующие» сотрудника полиции положения, в

частности: требование предупреждать о намерении применить физическую силу, специальные средства или оружие, стремиться к минимизации любого ущерба от применения силы, специальных средств и оружия, установление запретов и ограничений на применение специальных средств и огнестрельного оружия и т.д.

3. законом установлено, что сотрудник ОВД не должен нарушать границы мер, необходимых для задержания преступника. Эти границы не определены в законе точно и исчерпывающе и носят оценочный характер. Практика, несомненно, требует дополнительных разъяснений и уточнений в виде постановления Пленума Верховного Суда РФ. При этом, следовало бы в ст. 23 Федерального закона «О полиции», где закрепляется право на применение при задержании огнестрельного оружия, уточнить, что сотрудник полиции вправе применить огнестрельное оружие в случае задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого насильственного или особо тяжкого преступления;

4. о каждом случае применения огнестрельного оружия сотрудник полиции обязан сообщить непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции и в течение 24 часов представить соответствующий рапорт. Тем самым сотрудник, по существу, должен доказать, что оружие применено правомерно. Это ущемляет право сотрудника на защиту своих интересов, поскольку противоречит принципу презумпции невиновности. Поэтому в данном Законе и других нормативных актах следует закрепить право лица отказаться от изложения обстоятельств происшествия;

5. Часть 6 статьи 23 Закона о полиции гласит: «Сотрудник полиции не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица». Таким образом, полицейский теряет все свое преимущество, связанное с наличием у него огнестрельного оружия. Ведь полиция, как правило, осуществляет свою деятельность в условиях населенного пункта (города, поселка), когда появление в опасной близости от места происшествия посторонних зачастую предусмотреть невозможно. Поэтому целесообразно исходить в таких случаях из правил крайней необходимости, что требует соответствующей законодательной корректировки данного запрета.

¹ Макарова Н.А. К вопросу о законодательной регламентации системы органов внутренних дел // Юридическая наука. Выпуск № 1. 2015.

² Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З (ред. от 19.07.2016) «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» // <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=h10700263> (дата обращения – 23.11.2016).

³ Густова Л.В. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США // Актуальные проблемы российского права. № 11. 2015. С. 31.

⁴ Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 60-62.

⁵ По данным ревизии, проведенной МВД РФ в 2012 году. // Куракин А.В. Компетентность полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2013. -N 6. С. 39.

Legal regulation of state control “control (supervision)” in the field of education

Правовое регулирование государственного управления «контроля (надзора)» в сфере образования

Darya Andreevna Starodubtseva,
master of IPAM,RANEPА

Дарья Андреевна Стародубцева,
магистр ИГСУ РАНХиГС

Научная специальность: 12.00.14.- Административное право; административный процесс

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин ИГСУ РАНХиГС Конджакулян К.М.

Annotation. The article considers the questions of state control and supervision in the sphere of education. Substantiates the main problem.

Keywords. Education, legal regulation, control and supervision, the problems of education in the Russian Federation

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы государственного контроля и надзора в сфере образования. Обосновываются основные проблемы.

Ключевые слова. Образование, правовое регулирование, контроль и надзор, проблемы образования в РФ

Для цитирования: Стародубцева Д.А. Правовое регулирование государственного управления «контроля (надзора)» в сфере образования. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 82-86.

Анализ сущности и характера «правового регулирования в сфере образования» как объекта нашего исследования предполагает исследование понятия и его содержания.

Как известно, основы современной системы законодательства об образовании в России сформировались в начале 90-х годов XX века. Принятие Закона Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.), а также Конституции Российской Федерации (1993 г.) имело огромное позитивное значение для развития системы образования. Кроме того, в последние годы обозначилась проблема коллизионности законодательства об образовании, связанная с тем, что первые законодательные акты в этой сфере принимались в условиях, когда становление гражданского, бюджетного, налогового и административного законодательства только начиналось¹.

Некоторые теоретические вопросы относительно государственного управления получили развитие в трудах исследователей².

С 2001 года неоднократно предпринимались попытки внесения изменений в законодательство об образовании, за этот период было выдвинуто около 200 соответствующих законодательных

инициатив, принято более двадцати федеральных законов. Положительным результатом этих усилий стало уменьшение количества декларативных норм, более точное разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в этой сфере, совершенствование правовых механизмов контроля качества образования. Вместе с тем, предлагаемые поправки не всегда были согласованы с концепциями законодательных актов, в которые они вносились; их принятие способствовало возникновению новых коллизий и противоречий, которые негативно сказались, прежде всего, на регламентации образовательных отношений³.

Следствием процессов модернизации в ближайшей перспективе станет кардинальная структурно-функциональная перестройка системы образования, связанная с изменением понятия государственных образовательных стандартов, введением обязательного общего образования, переходом в рамках Болонского процесса к двухуровневой системе высшего образования, созданием условий для развития непрерывного образования.

Как показал опыт прошедшего десятилетия, так называемый комплексный подход, согласно

которому сфера образования представляет собой совокупность разнородных правоотношений, лишённую органического единства, не позволяет решить эту проблему. Выше изложенное обуславливает необходимость выработки адекватных научно обоснованных подходов к правовому регулированию отношений в сфере образования в современных социально-экономических условиях и модернизации на их основе законодательства об образовании.

Вместе с тем, формирование целостного механизма правового регулирования в сфере образования в значительной степени зависит от понимания природы и содержания образовательных правоотношений, их взаимосвязи с иными правоотношениями, возникающими в этой сфере. Эти вопросы требуют тщательного изучения и научно-методического обоснования, так как только на их основе возможны разработка фундаментальных принципов и способов регламентации указанных правоотношений, обеспечение гармоничного сочетания публичных и частных начал в правовом регулировании этой сферы.

Согласно Указу Президента РФ от 21.05.2012 №636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» осуществление надзора за соответствием деятельности вузов требованиям законодательства в сфере образования и проведение контроля качества образования в высших учебных заведениях является исключительной прерогативой Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования и науки. Она находится в ведении Министерства образования и науки в РФ.

Основной функцией Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, является контроль и надзор в сфере образования.

Целью является обеспечение качества образования и оценка образовательных результатов

обучающихся, совершенствование управления системой образования.

Задачами являются:

- совершенствование процедур контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ в области образования и науки;
- совершенствование процедур проведения и методик оценки уровня освоения обучающимися образовательных программ общего образования;
- реализация принципов концепции информационной открытости в деятельности органов исполнительной власти системы образования.

В современном законодательстве существует ряд проблем при осуществлении государственного контроля. Часто, образовательными организациями не соблюдаются все необходимые требования по осуществлению контроля над образованием. Поэтому многие ВУЗЫ и иные организации лишаются аккредитации, лицензии или в целом всей регламентации деятельности.

Так же в современном законодательстве существует проблема расшифровки понятия «Государственный контроль», представленного в ФЗ № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которая обусловлена трудно читаемым, объёмным текстом понятия.

Нам представляется, что совершенствование законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности должно способствовать:

- достижению высокого уровня защищённости прав и законных интересов граждан, коммерческих и некоммерческих организаций, государства от различных угроз, в сфере образования;
- повышению эффективности системы государственного управления в сфере образования в целом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: BIBLIOGRAPHY

1. Андреева Н.Н., Звонарев А.В., Львов А.В., Рожков А.И. История государственного контроля(надзора) в сфере образования в России. М.: Книгодел, ГАОУ ВО МПГУ, 2016.
2. Галкина М.В. К вопросу о правовом регулировании государственного контроля (надзора) в сфере образования // Проблемы права, 2015. - № 6 (54).
3. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния Президента на исполнительную власть в Российской Федерации и Республике Армения // Российская академия естественных наук, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ) кафедра общего и стратегического менеджмента, Москва, 2010г.;
4. Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Прези-

дента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки. 2012. № 1.

5. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.

6. Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. Луков В.А. Государственная молодежная политика: российская и мировая практика реализации в обществе инновационного потенциала новых поколений : науч. монография - М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2013.

7. Ильинский, И. М. О критериях эффективности молодежной политики // Наша молодежь. 2009. № 1.

8. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния Президента на исполнительную власть в Российской Федерации и Республике Армения // Российская академия естественных наук, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ) кафедра общего и стратегического менеджмента, Москва, 2010г.;

9. Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Президента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки. 2012. № 1.

10. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.

11. Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.

12. Конджакулян К.М. Некоторые институциональные аспекты государственного управления: проблемы и пути совершенствования (сравнительное исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. № 12. 2014.

13. Конджакулян К.М. Предложения по усовершенствованию функциональных характеристик правительств Армении и России (Сравнительно-правовое исследование) // Право и образование. 2015. № 2.

14. Конджакулян К.М. Некоторые проблемы в системе государственного управления (Сравнительно-правовой анализ) // Закон и право. № 11. 2014.

15. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.

16. Конджакулян К.М. Исторические аспекты становления и развития исполнительной власти в Российской Федерации (Сравнительно-правовой анализ). // Российское государственное управление. № 3. 2015

17. Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.

18. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Административное правонарушение: - общественная вредность или общественная опасность: вопросы соотношения. (Сравнительное исследование) / Административное право и процесс. 2014. № 7.

19. Конджакулян К.М. Зограбян Г.М. Административная ответственность за нарушение избирательных прав в Российской Федерации и Республике Армения (сравнительно-правовое исследование)/К.М. М.: Юрлитинформ, 2014.

20. Конджакулян К.М. Бицефальная система исполнительной власти: Сравнительно-правовое исследование // Закон и право, № 5, 2014

21. Конджакулян К.М. Бицефальная система исполнительной власти: Сравнительно-правовое исследование // Закон и право, № 4, 2014.
22. Конджакулян К.М. Практические и теоретические предложения по усовершенствованию институциональных и функциональных характеристик деятельности правительств Российской Федерации и Республики Армения // Евразийский юридический журнал. № 10 (77), 2014.
23. Конджакулян К.М. Институт президентства и исполнительная власть: вопросы взаимосвязи и взаимодействия (На примере Российской Федерации и Республики Армения) // Журнал Закон и право, №1(13), 2010г.
24. Конджакулян К.М. Глава государства в системе и структуре органов исполнительной власти. Сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении // Журнал Закон и право, № 2, 2010г.
25. Конджакулян К.М. Сущность института президентства в Российской Федерации и Республике Армения в контексте исполнительной власти // Конституционное и муниципальное право, № 10, 2010.
26. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения) Дисс. ... канд. Юрид. наук. М., ОПТМ РАГС, 2010.
27. Конджакулян К.М. Исполнительная власть в Республике Армения (коллизии, пробелы и правовые механизмы совершенствования) // Государственная власть и местное самоуправление. №1, 2012.
28. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения. М.: Юрлитинформ, 2013.
29. Конджакулян К.М. Конституционные основы Армении и России (сравнительно-правовой анализ) / А.В. Хорошилов, П.Ю. Федоров, В.Н. Белоновский // Федеральное агентство по образованию, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ), Институт права и гуманитарного образования, №1, 2006г.
30. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния Президента на исполнительную власть в Российской Федерации и Республике Армения // Российская академия естественных наук, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ) кафедра общего и стратегического менеджмента, Москва, 2010г.
31. Конджакулян К.М. Отмена и приостановление нормативно-правовых актов Правительства России и Армении: сравнительно-правовой анализ // Перспективы развития науки и образования, сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 7 частях, ООО «АР-Консалт», 2013г.
32. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство и высшие органы судебной власти в Российской Федерации и Республике Армения: вопросы соотношения // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.
33. Конджакулян К.М. Роль Правительства в системе формирования рационального информационного общества // Инновационное развитие российской экономики, материалы конференции. 2014.
34. Конджакулян К.М., Зоргабян Г.М. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах и референдумах: сравнительное исследование // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.
35. Конджакулян К.М. Правовые основы влияния на государственное управление и единоначалие власти в Российской Федерации и Республике Армения // Ценности и интересы современного общества, международная научно-практическая конференция. 2014.
36. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Особенности административной ответственности за нарушение избирательных прав (сравнительно-правовое исследование) // Административное право и процесс. 2014. № 8.
37. Волков А.М., Конджакулян К.М. О месте и роли Администраций Президентов Российской Федерации и Республики Армения // Вестник Евразийской академии административных наук. 2012. № 2.

38. Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Президента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки. 2012. № 1.
39. Конджакулян К.М., Акилян Н. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и защитник в Республике Армения в системе органов государственной власти // Закон и право. 2015. № 12.
40. Конджакулян К.М., Авдеенко В.В., Квятковский А.В. Некоторые вопросы сравнительно-правового анализа Кодекса административного судопроизводства РФ и Гражданского процессуального законодательства. Особенности правового регулирования // Закон и право. 2016. № 3.
41. Конджакулян К.М. Административная ответственность специальных субъектов за нарушения в сфере правил дорожного движения и вопросы малозначительности правонарушения // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. № 6 (63).
42. Конджакулян К.М. Некоторые кадровые полномочия Президентов Российской Федерации и Республики Армения в механизме государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6.
43. Конджакулян К.М. Кадровые отношения Президента и должностных лиц органов исполнительной власти в Российской Федерации и Республике Армения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.
44. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Административная ответственность в Российской Федерации и Республике Армения: понятие и сущность // Российская юстиция. 2013. № 4.
45. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия Правительства и Парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Российское государственное управление. 2016. № 1.
46. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правовые основы функционирования Правительства в законотворческой деятельности // Российское государственное управление. 2016. № 3.
47. Конджакулян К.М. Особенности привлечения к административной ответственности специальных субъектов за нарушения в сфере правил дорожного движения: проблемные аспекты // Экономика. Право. Общество. 2016. № 1 (5).
48. Конджакулян К.М. Организационные аспекты взаимоотношений органов исполнительной власти: сравнительно-правовое исследование на примере России и Армении // Юридические записки. 2013. № 1.
49. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия Правительства и Парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4.
50. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство Российской Федерации в системе законодательной деятельности (сравнительно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9.
51. Конджакулян К.М. Юридическое лицо и вина: вопросы соотношения практики и теории через призму ответственности // Российская юстиция. № 11. 2017.
52. Конджакулян К.М. Белова Е.С. Институт обращения граждан как элемент государственного управления // Закон и право. № 11. 2017.
53. Конджакулян К.М. Иные обстоятельства как метод освобождения от административной ответственности: вопросы теории и практики // Вестник Московской академии следственного комитета Российской Федерации. № 3. 2017.
54. Конджакулян К.М., Цой С.В. Особенности государственного управления в сфере природных ресурсов и экологии Российской Федерации // Государственная служба и кадры. № 12. 2017.

¹ Андреева Н.Н., Звонарев А.В., Калмыкова А.Д., Ладнушкина Н.М., Львов А.В., Рожков А.И. История государственного контроля (надзора) в сфере образования. МПГУ, 2016. С.135-160.

² Волков А.М., Конджакулян К.М. Административно-правовой статус Администрации Президента РФ и Аппарата Президента Республики Армения // Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Юридические науки. 2012. № 1.; Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.; Конджакулян К. М. Президент в системе и структуре органов исполнительной власти и (сравнительно-правовой анализ на примере России и Армении) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5.

³ Галкина М.В. К вопросу о правовом регулировании государственного контроля (надзора) в сфере образования // Проблемы права, 2015. - № 6 (54). - С. 73-75.

On improvement of activity of police providing traffic safety, through the departmental lawmaking in the Russian Federation

О совершенствовании деятельности полиции, обеспечивающей безопасность дорожного движения, посредством ведомственного правотворчества в Российской Федерации

Nodari Darchoevich Eriashvili,
doctor of Economics, candidate of juridical Sciences,
candidate of historical Sciences, laureate
of RF Government prize in science
and technology

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

Annotation. The article substantiates the judgment on the inadmissibility of the improvisation activities to the police, to ensure road safety, through the departmental law-making, and formulated some conclusions: when the departmental lawmaking unconditional subject to the rules of integrated law enforcement; a normative act with higher legal force, regulating the organization and activities of all divisions of the police is the Federal law of the Russian Federation «On police» from January 28, 2011; order of the Minister of internal Affairs of the Russian Federation «On approval of Administrative regulations of execution by the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation the state function on implementation of Federal state supervision of observance by participants of traffic of requirements of the legislation of the Russian Federation in the field of road safety» № 664 dated August 23, 2017 must comply with the Federal law of the Russian Federation of 28 January 2011; ensuring road safety is the exclusive function of the divisions of the State inspection of road safety.

Keywords: Russian Federation, law enforcement bodies, the body of internal Affairs, police, road safety, public security police, the State Inspectorate of road safety, legislation, Federal law of the Russian Federation «On police» from January 28, 2011, order Ministry of internal Affairs of the Russian Federation № 664 of August 23, 2017, departmental law-making, integrated law enforcement

Аннотация. в статье обосновано суждение о недопустимости импровизации деятельности полиции, обеспечивающей безопасность дорожного движения, посредством ведомственного правотворчества, а также сформулировано несколько выводов: при ведомственном правотворчестве безусловен учет правил комплексного правоприменения; нормативным правовым актом с наивысшей юридической силой, регулирующим организацию и деятельность всех подразделений полиции, является Федеральный закон РФ «О полиции» от 28 января 2011 г.; приказ Министра внутренних дел РФ «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» № 664 от 23 августа 2017 г., должен соответствовать Федеральному закону РФ от 28 января 2011 г.; обеспечение безопасности дорожного движения является исключительной функцией подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: Российская Федерация, правоохранительные органы, орган внутренних дел, полиция, безопасность дорожного движения, полиция общественной безопасности, Государственная инспекция безопасности дорожного движения, законодательство, Федеральный закон РФ «О полиции» от 28 января 2011 г., приказ Министра внутренних дел РФ № 664 от 23 августа 2017 г., ведомственное правотворчество, комплексное правоприменение

Для цитирования: Эриашвили Н.Д. О совершенствовании деятельности полиции, обеспечивающей безопасность дорожного движения, посредством ведомственного правотворчества в Российской Федерации. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018;1: Стр. 87-89.

Полиция является элементом системы органа внутренних дел, как одного их правоохранительных органов¹.

Организация и деятельность полиции урегулированы в специальном нормативном правовом акте, по юридической силе приравненном к федераль-

ному закону РФ²: в Федеральном законе РФ «О полиции» от 28 января 2011 г.³.

Исчерпывающий перечень «основных направлений» деятельности полиции предусмотрен в ст. 2 Федерального закона РФ от 28 января 2011 г.: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной детективной (сыскной) деятельности; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Среди основных направлений деятельности полиции обнаруживаем и функцию⁴ обеспечение безопасности дорожного движения.

Для осуществления этой функции уже в системе полиции созданы подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения⁵.

Положения Федерального закона РФ «О полиции» от 28 января 2011 г. детализируются в подзаконных нормативных правовых актах. Речь идет о так называемом ведомственном правотворчестве.

В одном научном исследовании, предметом которого являются «понятие, особенности и формы ведомственного правотворчества», обнаруживаем следующие суждения: «1. Ведомственное правотворчество представляет собой особый вид подзаконного правотворчества и является объективно незаменимым и необходимым средством правового регулирования отношений в обществе. Главная причина существования и развития ведомственного правотворчества – объективная потребность в детализированной правовой регламентации и уточнении отношений, возникающих в определенных сферах общества. Нормативное регулирование, осуществляемое ведомствами, и впредь будет оставаться важной составной частью всей правотворческой деятельности государства»; «Правотворчество представляет собой профессиональную деятельность, в

процессе которой происходит формирование и принятие норм права (а также их изменение и отмена) уполномоченными субъектами с применением определенных методов и способов в рамках существующих процедур с целью удовлетворения потребностей в регулировании общественных отношений»⁶.

О.Н. Ордина, при выяснении «пороков ведомственного правотворчества», сформулировала следующий вывод: «Таким образом, ведомственные акты – один из основных источников российского административного права, регламентирующий значительную часть важнейших общественных отношений. Поэтому проблемы, возникающие в уяснении того, что представляют собой ведомственные акты, их сущность, а также вопросы их классификации и перспективы их совершенствования вызывают у исследователей повышенный интерес. Разрешение этих проблем необходимо еще и потому, что по-прежнему наблюдается превышение министерствами и ведомствами своих полномочий, придание ведомственным актам правоустановительного характера, произвольное изменение норм законов или их игнорирование. Проекты ведомственных актов далеко не всегда качественны и адекватны существующим отношениям, не всегда соответствуют действующему законодательству. В связи с этим для правового информирования организаций и граждан целесообразно издание регулярного сборника ведомственных актов, что должно послужить повышению эффективности ведомственных актов»⁷.

Здесь же обращаем внимание лишь на один подзаконный нормативный правовой акт: приказ Министра внутренних дел РФ «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» № 664 от 23 августа 2017 г.⁸.

В преамбуле названного подзаконного нормативного правового акта использован Федеральный закон РФ от 28 января 2011 г. Также в приказе Министра внутренних дел РФ № 664 от 23 августа 2017 г. речь идет о «государственной функции», которую предложено называть как «государственная функция по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения».

А в последующем регламентированы права и обязанности «должностных лиц при осуществлении федерального государственного надзора» (пункты 6-8 Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения).

Иначе говоря, в приказе Министра внутренних дел РФ № 664 от 23 августа 2017 г. обеспечение безопасности дорожного движения, как функция полиции, отождествляется с государственным надзором за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ в области безопасности дорожного движения.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, при ведомственном правотворчестве предполагается безусловный учет правил комплексного правоприменения.

Во-вторых, нормативным правовым актом с наивысшей юридической силой, регулирующим организацию и деятельность всех подразделений полиции, является Федеральный закон РФ «О полиции» от 28 января 2011 г.

В-третьих, все подзаконные нормативные правовые акты, в том числе и приказ Министра внутренних дел РФ «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» № 664 от 23 августа 2017 г., должны соответствовать Федеральному закону РФ от 28 января 2011 г.

В-четвертых, обеспечение безопасности дорожного движения является исключительной функцией подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

¹ Подробнее об этом см., например: Галузо В.Н. Теория правоохраны - новое направление в юридической науке? // Закон и право. 2009. № 12. С. 15-16; он же: О реформировании органов внутренних дел в Российской Федерации и роли в этом прокурора // Закон и право. 2011. № 7. С. 20-21; он же: Теория правоохраны в Российской Федерации: pro et contra // Государство и право. 2012. № 11. С. 110-113.

² О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30; он же: Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30.

³ См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; ...; 2017. № 31 (часть I). Ст. 4821.

⁴ В теории обычно основные направления отождествляют с функциями (см. об этом, например: Прокурорский надзор: Учебник для студентов вузов. 8-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2015. С. 130-134).

⁵ См.: О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: Указ Президента РФ № 711 от 15.06.1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

⁶ Шмакова Н.С. Ведомственное правотворчество (понятие и формы): Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 6-7, 11.

⁷ Ордина О.Н. Статья: Ведомственные акты как источники административного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5.

⁸ См.: РГ. 2017. 13 октября.



Издательство «ЮНИТИ-ДАНА» (основано в 1990 г.)

Предлагает полный (или частичный) комплекс услуг

- по допечатной, издательской подготовке (редактура, верстка, корректура, художественное оформление и дизайн):
 - учебной литературы
 - монографий и научных изданий
 - беллетристической литературы
- по высококачественному полиграфическому исполнению изданий.

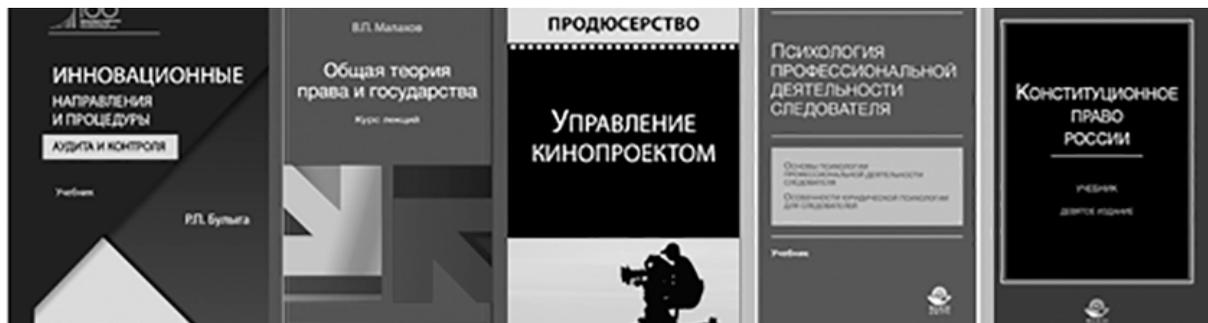
Уже несколько поколений студентов занимаются по учебникам «ЮНИТИ-ДАНА». Преподавателям и студентам хорошо известны наши серии «Золотой фонд российских учебников», Gogito ergo sum» и «Зарубежный учебник».

Марка «ЮНИТИ-ДАНА» известна не только в России, но и в странах ближнего и дальнего зарубежья. Некоторые книги ЮНИТИ переведены на китайский, польский и немецкий языки.

Издательство регулярно включается в рейтинги ведущих издателей учебной и научной литературы.

Издательство — неоднократный победитель российских и международных книжных конкурсов, обладатель дипломов и благодарственных адресов.

Высококачественное полиграфическое исполнение изданий «ЮНИТИ-ДАНА» обеспечивает наш постоянный партнер: ООО Красногорский полиграфический комбинат.



123298 Москва, ул. Инины Левченко, 1
Тел.: 8-499-740-60-15. Тел./факс: 8-499-740-60-14
unity@unity-dana.ru
www.unity-dana.ru