

International journal
ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCESS

No 4

IJAPALP

2019



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА

**ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE
LAW AND PROCESS**
**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА И ПРОЦЕССА**
Editorial Board
Редакционная коллегия

A.B. Agarov
doctor of law, professor

А.Б. Агапов,
доктор юридических наук,
профессор

S.N. Baburin,
doctor of law, professor

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор

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

В.В. Бачила,
кандидат юридических наук,
доцент

A.A. Bakradze,
doctor of law, professor

А.А. Бакрадзе,
доктор юридических наук,
профессор

S.N. Bratanovsky,
doctor of law, professor

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

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

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

A.M. Voronov,
doctor of law, professor

А.М. Воронов,
доктор юридических наук,
профессор

A.Y. Grishko,
doctor of law, professor

А.Я. Гришко,
доктор юридических наук,
профессор

A.A. Grishkovec,
doctor of law, professor

А.А. Гришковец,
доктор юридических наук,
профессор

G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор

T.A. Guseva,
doctor of law, assistant professor

Т.А. Гусева,
доктор юридических наук,
доцент

M.D. Davitadze,
doctor of law, professor

М.Д. Давитадзе,
доктор юридических наук,
профессор

V.V. Denisenko
doctor of law, professor

В.В. Денисенко,
доктор юридических наук,
профессор

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

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

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

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

A.B. Zelencov,
doctor of law, professor

А.Б. Зеленцов,
доктор юридических наук,
профессор

S.M. Zubarev
doctor of law, professor

С.М. Зубарев,
доктор юридических наук,
профессор

A.V. Zubach,
candidate of law, professor

А.В. Зубач,
кандидат юридических наук,
профессор

S.M. Ziryaynov,
doctor of law, professor

С.М. Зырянов,
доктор юридических наук,
профессор

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

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

V.I. Kainov,
doctor of law, professor

В.И. Кайнов,
доктор юридических наук,
профессор

A.A. Kalgina
candidate of law, assistant professor

А.А. Кальгина,
кандидат юридических наук,
доцент

A.I. Kalpunov
doctor of law, professor

А.И. Каплунов,
доктор юридических наук,
профессор

I.B. Kardashova,
doctor of law, professor

И.Б. Кардашова,
доктор юридических наук,
профессор

R. Kvaratskhelia,
doctor of law

Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук,
профессор

M.N. Kozbar-Frolova,
doctor of law, professor

М.Н. Кобзарь-Фролова,
доктор юридических наук,
профессор

N.A. Kolokolov,
doctor of law, professor

Н.А. Колоколов,
доктор юридических наук,
профессор

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

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

A.M. Koponov,
doctor of law, professor

А.М. Кононов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

M.V. Kostennikov,
doctor of law, professor

М.В. Костенников,
доктор юридических наук,
профессор

V.I. Maiurov,
doctor of law, professor

В.И. Майоров,
доктор юридических наук,
профессор

N.P. Maiurov,
doctor of law, professor

Н.П. Маюров,
доктор юридических наук,
профессор

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

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

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

Ф.Г. Мышко,
доктор юридических наук, доцент

A.M. Osaveluk,
doctor of law, professor

А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор

N.F. Porova,
doctor of law, professor

Н.Ф. Попова,
доктор юридических наук,
профессор

V.A. Ponikarov,
doctor of law, professor

В.А. Поникаров,
доктор юридических наук, доцент

G.A. Prokopovich,
doctor of law, assistant professor

Г.А. Прокопович,
доктор юридических наук, доцент

I.M. Rassolov,
doctor of law, professor

И.М. Рассолов,
доктор юридических наук,
профессор

T.E. Rojdestvenskaya,
doctor of law, assistant professor

Т.Э. Рождественская,
доктор юридических наук, доцент

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

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

N.V. Romyancev,
doctor of law, assistant professor

Н.В. Румянцев,
доктор юридических наук, доцент

S.A. Starostin,
doctor of law, professor

С.А. Старостин,
доктор юридических наук,
профессор

Z.B. Soktoev, doctor of law,
professor

З.Б. Соктоев,
доктор юридических наук,
профессор

A.I. Stakhov,
doctor of law, professor

А.И. Стахов,
доктор юридических наук,
профессор

V.G. Tatarian,
doctor of law, assistant professor

В.Г. Татарян,
доктор юридических наук,
профессор

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

Л.Н. Терман,
доктор экономических наук,
профессор

E.O. Tuzelbaev,
doctor of law, professor

Е.О. Тузельбаев,
доктор юридических наук,
профессор

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

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

R. Chinghis,
president of Law enforcement
University, professor

Р. Чингиз,
президент Университета
правоохранительных органов
Монголии, профессор

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

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

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

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

V.A. Usupov,
Doctor of law, professor

В.А. Юсупов,
доктор юридических наук,
профессор

Registration certificate
404499538

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

Editor in Chief

I.M. Rassolov,

doctor of laws

Representations:

*CEO of publishing house
«UNITY-DANA»*

V.N. Zakaidze

E-mail: unity@unity-dana.ru

Tel.: +7(499)195-90-36

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

Special correspondent

A. Kldeiseli

Reporter:

M.Ya. Nodia

Tel./Fax: +995322421207/08

E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

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

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 4/2019

A.A. VIKHLYAEV. Police District Commissioner's Actions with Illegal Migrants are Provided housing by the Owners of Apartments in Violation of the Migration Legislation	5
P.S. DUBSKIKH. Blanks in the Russian Legislation Regulating Questions of Counteraction to Terrorism	11
A.P. BOHAN, Y.K. EVSTAFIADI. Insulting a Police Officer: the Need to Improve Legal Protection	14
N.V. MALAKHOVA. About Legal Questions of Application of Measures of Ensuring Production on Cases of Administrative Offenses in the Sphere of Migration	18
I.V. FEDOROVA. The Interaction of Public Associations with Bodies of Internal Affairs	22
V.V. AVDEEV. To the Question of the Genesis of the Administrative Legal Institute of Public Services in the Field of Public Administration	26
N.T. DZHAFAROVA. The Extreme Necessity and Insignificance of the Act In the Commission of Administrative Offenses in the Field of Information Circulation	30
S.S. KOCHETKOV. Administrative and Legal Characteristics of «Trust» as an Element of the Status of an Employee of Internal Affairs Bodies	34
A.VI. OLSHEVSKAYA, O.M. POPOVICH. To the Question of Subjective Signs of Administrative Offenses Encroaching on Public Order and Public Safety	39
V.A. YUNEVA. Development of Labor Migration in the Eurasian Economic Union	43
E.V. KASHKINA. Resocialization, as a Form of Preventive Action, in the Framework of the Institution of Administrative Supervision of Persons Released from Prison	45
V. V. KARDASHEVSKY. Correlation of Migration Policy and the State of National Security of the Russian Federation	48

Свидетельство о регистрации
404499538

**Главный редактор
Объединенной редакции**

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

Главный редактор

И.М. Рассолов,
доктор юридических наук

Представительства:

*Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»*

В.Н. Закаидзе
E-mail: unity@unity-dana.ru

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

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

Специальный корреспондент
А. Клдеисели

Корреспондент:

М.Я. Нодия
Тел./факс: +995322421207/08
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

в США: штат Пенсильвания,
г. Хантингдон Вэли,
ул. Эденкрофт Роуд
3565

Д. Схиртладзе,
доктор медицины
E-mail:
dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле: Иокнеам,
ул. Цеелим, д. 8

Л.Н. Тепман,
доктор экономических
наук, профессор
E-mail: termn32@list.ru

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

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

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

СОДЕРЖАНИЕ 4/2019

- А.А. ВИХЛЯЕВ.** Действия участкового уполномоченного полиции при выявлении фактов незаконного предоставления жилых помещений лицам, находящимся на территории Российской Федерации с нарушением миграционного законодательства **5**
- П.С. ДУБСКИХ.** Пробелы в Российском законодательстве, регламентирующем вопросы противодействия терроризму **11**
- А.П. БОХАН, Я.К. ЕВСТАФИАДИ.** Оскорбление сотрудника полиции: необходимость совершенствования правовой защиты **14**
- Н.В. МАЛАХОВА.** О правовых вопросах применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции **18**
- И.В. ФЕДОРОВА.** Взаимодействие общественных организаций с органами внутренних дел **22**
- В.В. АВДЕЕВ.** К вопросу о генезисе административно-правового института государственных услуг в сфере государственного управления **26**
- Н.Т. ДЖАФАРОВА.** Крайняя необходимость и малозначительность деяния при совершении административных правонарушений в области оборота информации **30**
- С.С. КОЧЕТКОВ.** Административно-правовая характеристика «доверия», как элемента статуса сотрудника органов внутренних дел **34**
- А.В. ОЛЬШЕВСКАЯ, О.М. ПОПОВИЧ.** К вопросу о субъективных признаках административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность **39**
- В.А. ЮНЕВА.** Развитие трудовой миграции в условиях Евразийского Экономического Союза **43**
- Е.В. КАШКИНА.** Ресоциализация, как форма профилактического воздействия, в рамках реализации института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы **45**
- В.В. КАРДАШЕВСКИЙ.** Соотношение миграционной политики и состояния национальной безопасности Российской Федерации **48**

УДК 342.951
ББК 67.401

© А.А. ВИХЛЯЕВ. 2019

Police District Commissioner's Actions with Illegal Migrants are Provided housing by the Owners of Apartments in Violation of the Migration Legislation

Действия участкового уполномоченного полиции
при выявлении фактов незаконного предоставления
жилых помещений лицам, находящимся
на территории Российской Федерации
с нарушением миграционного законодательства

Alexander Alexandrovich VIKHLYAEV,

Educator of Administrative Activity of Internal Affairs Agencies Chair from Moscow University of MIA of Russia
named after V.Ya. Kikot

E-mail: vih.alexander2011@mail.ru

Александр Александрович ВИХЛЯЕВ,

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

E-mail: vih.alexander2011@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования: А.А. ВИХЛЯЕВ Действия участкового уполномоченного полиции при выявлении фактов незаконного предоставления жилых помещений лицам, находящимся на территории Российской Федерации с нарушением миграционного законодательства. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 5—10.

Annotation. The article deals the factors influence migration policy of Russian Federation and the algorithm of actions by police district Commissioner with illegal migrants are provided housing by the owners of apartments in violation of the migration legislation.

Key words: Police district Commissioner, foreign citizen, administrative offence, migration control, apartment, a survey of citizens, fixing the violations

Аннотация. В статье исследованы факторы, влияющие на миграционную политику России; раскрыт алгоритм действий участкового уполномоченного полиции при выявлении фактов предоставления жилых помещений лицам, пребывающим на территории России с нарушением миграционного законодательства.

Ключевые слова: участковый уполномоченный полиции, иностранный гражданин, административное правонарушение, миграционный контроль, жилище, опрос, фиксация нарушений

Обеспечение соблюдения требований миграционного законодательства, действующего на территории Российской Федерации, является одним из приоритетных направлений деятельности полиции современной России.

Глобализация, проблемы экономического характера, рост уровня безработицы и низкая окупаемость труда на территории ряда иностранных государств и бывших союзных рес-

публик способствуют миграционному наплыву на территорию России все большего количества иностранцев.

Принятые органами государственной власти меры по миграционному контролю за лицами, прибывающими и находящимися на территории Российской Федерации, оказываются зачастую недостаточными. Нагрузка на должностных лиц, осуществляющих контроль

за пребывающими в стране иностранными гражданами, порой является очень существенной, а условия предоставления государственных услуг порождают значительные очереди среди прибывших иностранцев, желающих легально получить необходимые им для легитимного пребывания на территории Российской Федерации документы.

Нежелание проходить сложные административные процедуры по регистрации в местах временного пребывания побуждает все большее количество иностранных граждан прибегать к помощи лиц, оказывающих нелегальные услуги по изготовлению и сбыту поддельных уведомлений о пребывании иностранных граждан на территории Российской Федерации, миграционных карт, патентов и иных документов, дающих возможность для беспрепятственного трудоустройства.

Зачастую помощь в обустройстве нелегально пребывающих на территории России иностранных граждан оказывают их непосредственные родственники и друзья, которые устраивают их на нелегальные заработки и предоставляют временное помещение для проживания.

Наиболее распространены следующие нелегальные способы пребывания на территории Российской Федерации:

1) через третьих лиц, использующих коррупцированные связи среди этнических общин или ряда работников государственных структур, «единых окон» представления государственных услуг, сотрудников органов контроля в сфере миграции, оформляют миграционные карты и уведомления о пребывании на территории Российской Федерации, на адреса, где фактически никто не проживает (заброшенные дома, опустевшие деревни) в отдаленных населенных пунктах России, где подобный контроль затруднителен;

2) осуществляя контакт с лицами, социально неблагополучными (страдающими наркоманией, алкоголизмом), имеющими низкий уровень заработка и социальной обустроенности, используют принадлежащее им жилище для массовой постановки на миграционный учет, за (разовое или систематическое) вознаграждение или используя иные способы материального стимулирования;

3) используя в своих целях лиц, страдающих хроническими заболеваниями физиологического свойства или имеющих проблемы с психоэмоциональным состоянием, под мнимыми условиями оказания социальной помощи, заселяются в принадлежащие им жилые помещения, в последующем подселением в него на нелегальной основе иных граждан;

4) для получения преференций при оформлении временной регистрации или оформления разрешения на временное пребывание на территории Российской Федерации вступают в межличностные отношения с одиноко-проживающими гражданами, используя их низкую социальную адаптацию в своих низменных целях.

Указанные обстоятельства существенно затрудняют идентификацию и пресечение фактов нарушений действующего миграционного законодательства со стороны представителей органов государственной власти.

Описанные обстоятельства наиболее распространены в крупных населенных пунктах и мегаполисах-миллионниках, где контроль за перемещением населения затруднителен.

Нелегальное проживание иностранных граждан, осуществляемое с использованием подложных документов о регистрации по месту пребывания, а также незаконно «приобретенных» регистрационных документов существенно ослабляют экономику России, напрямую нарушают права и законные интересы граждан Российской Федерации. При отсутствии надлежащего миграционного контроля существенно повышается криминогенная обстановка, недовольство со стороны населения страны действиями органов государственной власти. Пользуясь подложными документами миграционного контроля, иностранцы и члены их семей, пребывающие на территории России с нарушением установленных правил, приобретают возможность трудоустройства, получения бесплатной медицинской помощи, устраивают своих детей в учебные заведения, могут беспрепятственно перемещаться на территории Российской Федерации; совершать противоправные действия, подрывающие общественный порядок и общественную безопасность в стране.

Наибольшую проблему в выявлении фактов нарушений миграционного законодательства

приобретают факты сдачи в наем жилых помещений иностранным гражданам.

Характерны следующие наиболее распространенные условия предоставления жилых помещений:

1) организация незаконных гостиниц и хостелов в квартирах, жилых и нежилых помещениях, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на правах аренды, социального найма или по праву собственности;

2) сдача в поднаем квартир для проживания граждан без официального уведомления об этом органов государственного контроля в сфере миграции и налоговых органов;

3) предоставление незаконно установленных построек, строительных объектов и транспортных средств на территории частных земельных участков под временные жилища иностранных граждан.

Выявление и пресечение фактов незаконного предоставления помещений, построек и жилых квартир с каждым днем становится все более затруднительным. В связи с этим немаловажная роль в предупреждении и пресечении нарушений миграционного законодательства в жилом секторе отводится службе участковых уполномоченных полиции.

Участковый уполномоченный полиции при исполнении возложенных на него должностных обязанностей обязан руководствоваться требованиями Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О полиции», иных правовых и локальных нормативных актов.

Осуществляя профилактическую деятельность на закрепленном административном участке, участковый уполномоченный полиции может получать информацию о нарушениях миграционного законодательства на территории обслуживания органа внутренних дел как из открытых источников, находящихся в свободном доступе: местных газет, открытого общения органов государственной власти, местного самоуправления с населением, сведений, поступающих от населения на интернет-ресурсы государственных органов (портал «Активный гражданин», порталы и сайты органов местного самоуправления), — так и непосредственно от населения, с которым у него установлены доверительные отношения.

К распространенным способам получения интересующей информации со стороны уча-

сткового уполномоченного полиции можно отнести следующие:

1) опрос граждан, в рамках производства предварительной проверки по заявлениям и обращениям граждан в орган внутренних дел;

2) проверка в рамках профилактических мероприятий на закрепленной территории в соответствии с письменными заданиями руководителя органа внутренних дел;

3) профилактический обход жилого сектора;

4) встреча с населением в рамках ежегодного отчета перед населением о проделанной работе;

5) получение информации в ходе приема населения на участковом пункте полиции;

6) взаимодействие с объединениями граждан правоохранительной направленности, работниками общественных пунктов охраны правопорядка (на примере г. Москвы), социально-активными гражданами, общественными объединениями и организациями.

К негласным способам следует относить методы и средства, относящиеся к компетенции подразделений органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

При получении информации, представляющей интерес в сфере соблюдения миграционного законодательства на обслуживаемом административном участке, участковый уполномоченный полиции, руководствуясь требованиями приказа МВД России от 29 августа 2014 года № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»¹ регистрирует ее рапортом в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях районного органа внутренних дел, после чего, имея законные основания, проверить ее на предмет наличия признаков административного правонарушения или состава уголовного преступления в сфере миграции, проводит предварительную проверку в соответствии с требованиями статей 144—145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации².

Проверка информации в зависимости от полученных сведений участковым уполномоченным полиции может проводиться как с оглашением целей проверки при посещении интересующего адреса и общении с населением, так и без оглашения целей визита и информации о проводимой проверке.

При посещении проверяемого адреса участковый уполномоченный полиции может столкнуться со следующими препятствиями при осуществлении должностных полномочий:

1) отказом в предоставлении допуска в квартиру, поступающим открыто от собственника жилого помещения;

2) уклонением от общения с участковым уполномоченным полиции со стороны проживающих в квартире лиц, подозреваемых в нарушениях в сфере миграционного законодательства;

3) низкой социальной активностью граждан, проживающих по-соседству с проверяемой квартирой (некоторые жильцы могут отказываться давать письменные объяснения по интересующим обстоятельствам, содействовать в работе полиции, в том числе и опасаясь возможной расправы или иных неприятных последствий со стороны проверяемых лиц, собственников жилых помещений).

На основании статьи 25 Конституции Российской Федерации жилище неприкосновенно³. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

На момент инициации предварительной проверки по полученной им ранее информации участковый уполномоченный полиции не обладает достаточными полномочиями, дающими ему право на беспрепятственное проникновение в жилище граждан, доступ в которое ему преграждается собственниками жилья или третьими лицами, проживающими в квартире. Тогда прямое общение с собственниками жилья, жильцами квартиры и лицами, проживающими по-соседству, с информированием последних о цели своего посещения квартиры будут малоэффективными.

В данном случае, в целях достижения поставленных задач, целесообразно использо-

вать иные способы получения информации при общении с проверяемым элементом, без указания цели своего визита. Так, посещая проверяемый адрес, при установлении контакта с собственником жилья или лицами, проживающими в нем, участковый уполномоченный полиции может акцентировать внимание своих оппонентов на отвлеченных темах (например: интересоваться, не нарушают ли тишину их соседи; имеются ли в подъезде неблагополучные квартиры, где проживают лица, злоупотребляющие алкоголем, или склонные к употреблению наркотических средств; задавать иные могущие заинтересовать проверяемых лиц вопросы).

В ходе подобной беседы участковый уполномоченный полиции может ознакомиться с условиями проживания граждан в квартире, наличии в квартире молельных комнат, предметов и средств оправления культа (в целях предупреждения радикальных религиозных проявлений), выявить возможную склонность к девиантному поведению со стороны проживающих лиц (обращая внимание на манеру ведения разговора, использование в речи сленга, жаргонизмов или словесных оборотов, не свойственных для обыденного общения), ознакомиться с документами, подтверждающими личность проверяемых, получить иные сведения о возможном противоправном поведении.

Участковый уполномоченный полиции, проявляя учтивость и вежливость, не превышая должностных полномочий, может удостовериться в наличии у иностранных граждан дополнительных свидетельств, формально подтверждающих их право проживать в проверяемом жилище.

Отсутствие договора найма жилого помещения, указание в нем третьих лиц, фактически не проживающих в квартире, несоответствие адреса проживания с адресом, указанным в уведомлении о пребывании иностранных граждан в Российской Федерации, может указывать на нарушения миграционного законодательства, допущенные представившим их лицом.

В таком случае целесообразно осведомиться у проверяемого лица о собственнике жилья, его контактном телефоне или месте

фактического нахождения. Это поможет в последующем удостовериться в отсутствии иных легитимных обстоятельств пребывания иностранного гражданина в жилом помещении. Следует обратить внимание на то, что доставление проверяемого лица в орган внутренних дел на данном этапе, при отсутствии обстоятельств, прямо указывающих на совершение им административного правонарушения или уголовного преступления, недопустимы, так как могут повлечь негативные последствия для самого сотрудника полиции.

При общении с проверяемыми лицами целесообразно, по возможности, произвести фотофиксацию предъявленных в ходе общения лицом документов, фото- или видеофиксацию факта пребывания проверяемого в квартире, его проживания в ней, после чего внести сведения о лице в бланк письменного объяснения с описанием обстоятельств его проживания в квартире, наличия или отсутствия к нему претензий со стороны жильцов дома.

Произведя проверку на месте и, предварительно установив признаки возможного административного правонарушения или преступления в сфере миграционного законодательства, участковому уполномоченному полиции, следует, сообщая или не оглашая цель своего визита в проверяемую квартиру (в зависимости от возникших обстоятельств), поинтересоваться о лицах, проживающих в ней, у соседей по лестничной клетке, старшего по дому, подъезду, соседей и жильцов дома, с получением, по возможности, с последних письменных объяснений об условиях жизни проверяемого или собственнике жилья.

Полученную об иностранных гражданах, собственнике жилья информацию следует проверить с использованием информационных ресурсов органа внутренних дел (ИБД-Р, ИБД-Ф, АБД «Следопыт», ППО «Территория» и пр.). При выявлении формальных признаков состава административного правонарушения (статьи 18.8, 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)⁴ или преступлений в сфере миграционного законодательства (статьи 322.2, 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации)⁵, участковым уполномоченным произ-

водится дальнейший сбор материалов проверки путем направления письменных запросов в районные органы по вопросам миграции и многофункциональные центры оказания услуг населению (устанавливаются сведения о собственнике жилья, лицах постоянно или временно зарегистрированных в квартире, сведения об ответственном квартиросъемщике и др.).

Установив наличие признаков составов административных правонарушений или преступлений в сфере миграционного законодательства, участковый уполномоченный полиции, производит вызов в орган внутренних дел собственника жилья и лиц, проживающих в квартире, с оглашением последним полученных в отношении них сведений, после чего, в зависимости от полученных доказательств, квалификации действий производит их дополнительный подробный опрос с последующим составлением процессуальных документов в рамках имеющихся процессуальных полномочий.

Получив достаточные сведения о проживающих лицах, сроках их проживания в жилом помещении, иные сведения, имеющие значение по административному или уголовному делу, участковый уполномоченный дополнительно вносит полученную информацию в служебную документацию (паспорт на административный участок, служебную тетрадь), и без нарушения личных конфиденциальных сведений проверяемых лиц, сообщает информацию о них в подразделения по вопросам миграции; направляет сведения о собственнике жилья в налоговые органы для постановки его на налоговый учет.

При наличии негативных условий, препятствующих получению интересующей информации гласным путем, участковому уполномоченному полиции целесообразно обращаться за помощью в подразделения органов внутренних дел, уполномоченные на осуществление оперативно-разыскной деятельности.

При общении с иностранными гражданами, отказывающимися предоставлять сведения о себе, или собственнике жилья, и уклоняющихся от представления сотруднику полиции доступа в жилое помещение, при наличии обстоятельств указывающих на наличие

признаков административных правонарушений, связанных с незаконным пересечением границы, преступлений экстремистского характера, хранения запрещенной религиозной литературы, литературы радикальной направленности, участковому уполномоченному полиции следует отразить полученные им лично, от жильцов дома, соседей или третьих лиц, с которыми у него имеются доверительные отношения, сведения рапортом, после чего направить их в районный центр противодействия экстремизму или органы государственной безопасности по подведомственности; принять все возможные меры в рамках имеющихся полномочий, по предупреждению и пресечению преступлений экстремистского и террористического характера.

Работа участкового при выявлении фактов нарушения действующего миграционного законодательства является очень сложным и трудоемким процессом, требующим максимальной вовлеченности сотрудника, процессуальной грамотности, терпимости, соблюдения принципов законности и справедливости при исполнении служебных обязанностей. Участковому уполномоченному полиции следует всегда помнить о важной роли населения при выявлении и пресечении указанных фактов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ.

5. Приказ МВД России от 29 августа 2014 года № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

¹ Приказ МВД России от 29 августа 2014 года № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (с изменениями и дополнениями от 07.11.2016, от 07.11.2018).

² «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019)

³ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

⁴ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

⁵ «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ.

УДК 342.951
ББК 67.401

© П.С. ДУБСКИХ. 2019

Blanks in the Russian Legislation Regulating Questions of Counteraction to Terrorism

Пробелы в Российском законодательстве, регламентирующем вопросы противодействия терроризму

Pavel Sergeevich DUBSKIKH,

Head of the Cabinet of Special Disciplines of the department of administrative activities of the department of internal affairs

E-mail: pasha1696@mail.ru

Павел Сергеевич ДУБСКИХ,

начальник кабинета специальных дисциплин кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: pasha1696@mail.ru

Для цитирования: П.С. ДУБСКИХ. Пробелы в Российском законодательстве, регламентирующем вопросы противодействия терроризму. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 11—13.

Annotation. In given article it is considered limitations the Russian legislation of a category of crimes of «a terrorist orientation».

Key words: law, blanks in law, counteraction to terrorism, crimes of a terrorist orientation, perfection of the legislation

Аннотация. В данной статье рассматриваются недостатки в Российском законодательстве категории преступлений «террористической направленности».

Ключевые слова: право, пробелы в праве, противодействие терроризму, преступления террористической направленности, совершенствование законодательства

Понятие терроризма в российской правовой базе в целом соответствует общемировым стандартам, что подтверждается как отечественными, так и зарубежными исследователями. Вместе с тем, следует согласиться с исследователями¹ в том, что категория «преступления террористической направленности» на сегодняшний день недостаточно разработана, не имеет четкого юридического определения и недостаточно прописана в российском законодательстве, несмотря на то, что в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации и ряде нормативно-правовых документов, относящихся к сфере противодействия терроризму, само понятие используется достаточно активно.

В этой связи требуется дальнейшая работа по нормативному закреплению понятия «преступления террористической направленности» в отечественном законодательстве.

В июле 2016 года было принято два федеральных закона², основной сущностью которых стало внесение в законодательные акты нашей страны важные изменения, положительный эффект которых заключался в систематизации правовых норм, регулирующих противодействие террористической деятельности, а также в устранении достаточно большого количество пробелов, ранее имевших место в законодательстве нашей страны.

Так, рассматриваемые новеллы в определенной степени способствовали приближению российского законодательства к международным правовым нормам, регулиющим борьбу с терроризмом, позволили упорядочить список деяний, которые охватываются общим «террористической деятельностью» в УК РФ.

В то же время, несмотря на достаточно недавние изменения в сфере регулирования терроризма, нормы российских законов далеко

не во всем соответствуют нормам международного антитеррористического законодательства.

Например, в таких нормах как в ст. 220 («Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами»), 221 («Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ») отсутствует указание на террористические цели.

Ранее такая же ситуация складывалась и со ст. 211 УК («Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава»), имеющей антитеррористический характер в силу международных правовых норм, но в 2014 году в ней появилась ч. 4, устанавливающая ответственность за данное деяние, сопряженное с террористической деятельностью.

Считаем, что в настоящее время требуется продолжать деятельность по приведению норм Особенной части УК РФ в соответствие с международными правовыми нормами, для чего аналогичным квалифицирующим признаком следует дополнить в ст. 220, 221 УК РФ.

Помимо проанализированной проблемы, по нашему мнению, также необходимо устранить несоответствие между УК РФ в части уголовно-правовой охраны лиц, пользующихся международной защитой, и Конвенцией 1973 г. о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (заключена в г. Нью-Йорке 14.12.1973)³, которая тоже входит в систему антитеррористических международных актов.

Статья 2 данного соглашения устанавливает обязанность государств предусмотреть наказание «за преднамеренное убийство, похищение или другое нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, а также насильственное нападение на официальное помещение, жилое помещение или транспортное средство такого лица; угрозу совершить такое нападение или попытку его совершения; действия в качестве соучастника».

В Особенной части УК РФ в разделе XII «Преступления против мира и безопасности человечества» содержится правовая норма — результат ратификации Конвенции 1973 г., криминализирующая нападение на лиц или

учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360 УК РФ).

В соответствии со ст. 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.6 УК РФ Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 № 1⁴ преступление, предусмотренное ст. 360 УК РФ, относится к категории террористических.

Сопоставление указанных норм международного права и национального свидетельствует о существенном их смысловом расхождении. Так, объективная сторона деяния, предусмотренного Конвенцией 1973 г., шире, чем объективная сторона ст. 360 УК РФ. Кроме того, в международном акте раскрывается термин «нападение» как различные варианты преступного насильственного поведения. В него также включаются убийство, и похищение, которые уголовно — правовой нормой России не охватываются⁵.

Мы разделяем позицию А.А. Куличкова о необходимости создания в ст. 360 УК специализированного состава, охватывающего все варианты преступных посягательств в отношении представителей дипломатического корпуса⁶.

Ст. 360 УК не содержит указания на террористическую цель, в ч. 2 в ней указан квалифицирующий признак «цель провокации войны или осложнения международных отношений». То есть, преследование иной цели должно квалифицироваться по ч. 1 ст. 360 УК и по совокупности с соответствующей нормой Особенной части УК РФ⁷.

Сложность современной международной ситуации позволяет смоделировать ситуацию нападения террористической организацией на представителя дипломатического корпуса или на пользующееся международной защитой учреждение. Например, в 1998 г. одновременно произошли взрывы посольств США в Кении и Танзании, в результате которых погибло около 250 человек и более 4500 получили ранения. Ответственность за оба теракта взяла на себя приближенная к Аль-Каиде организация «Исламская армия освобождения святых мест».

По нормам российского уголовного права подобное деяние требовало квалификации по ч. 1 ст. 360 и по ч. 3 ст. 205 УК РФ. Представляется, что повышенная общественная опасность нападения на представителей иностран-

ных держав в террористических целях должна быть отражена в ст. 360 УК РФ.

Кроме того, указанная в диспозиции ч. 1 ст. 205 УК РФ цель не дает однозначного толкования о возможности включения в категорию «органов власти или международных организаций», дестабилизация деятельности которых предполагается, учреждений системы иностранных дел другого государства. Цель дестабилизации деятельности зарубежных органов внешних сношений или воздействия на принятие ими решений «выпадает» из сферы действия ст. 205 УК РФ.

Необходимо отметить, что названная цель не совпадает с предусмотренными в ч. 2 ст. 360 УК «провокацией войны и осложнением международных отношений». С.А. Дробот, А.А. Куличков верно указывают, что оба обстоятельства — это особые разновидности конкуренции, присущие только государствам как субъектам международных правоотношений⁸. В случае асимметричного конфликта негосударственный субъект (например, террористическая организация) преследует особые цели, отличные от тех, которые характерны для традиционных, признанных участников международного сообщества.

Полагаем, что в целях эффективного выполнения взятых Россией на себя международно-правовых обязательств и сокращения коллизий в применении уголовно-правовых норм следует предусмотреть в ст. 360 УК РФ особое квалифицирующее обстоятельство: совершение предусмотренного настоящей статьей деяния в террористических целях.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // *Собрание законодательства РФ*. 2016.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» (ред. от 03.11.2016) // *Российская газета*. 2012. 17 февраля.
3. Борьба с терроризмом касается каждого. Библиотека «Российской газеты». Вып. 13.М., 2012.

4. Дробот С., Куличков А. Субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 360 УК РФ // *Уголовное право*. 2015. № 3.

5. Епхивев О.М., Брциева З.Г., Моисеев А.В. Преступления террористического характера: состояние, динамика и особенности проявления в современной России.

6. Куличков А.А. Уголовно-правовая характеристика нападения на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

7. Чернядьева Н.А. О необходимости имплементации антитеррористических международно-правовых правил в российский уголовный закон // *Уголовное право*. 2017. № 1.

¹ Епхивев О.М., Брциева З.Г., Моисеев А.В. Преступления террористического характера: состояние, динамика и особенности проявления в современной России. С. 39.

² Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // *Собрание законодательства РФ*. 2016. № 28. Ст. 4558; Федеральный закон от 06.07.2016 № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // *Собрание законодательства РФ*. 2016. № 28. Ст. 4559.

³ Борьба с терроризмом касается каждого. Библиотека «Российской газеты». Вып. 13.М., 2012. С. 150—155.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» (ред. от 03.11.2016) // *Российская газета*. 2012. 17 февраля.

⁵ Чернядьева Н.А. О необходимости имплементации антитеррористических международно-правовых правил в российский уголовный закон // *Уголовное право*. 2017. № 1. С. 108.

⁶ Куличков А.А. Уголовно-правовая характеристика нападения на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 117.

⁷ Дробот С., Куличков А. Субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 360 УК РФ // *Уголовное право*. 2015. № 3. С. 23—24.

⁸ Дробот С., Куличков А. Субъективная сторона преступления, ст. 360 УК РФ С.23

УДК 342.9:343.35
ББК 67.401.011+67.408.1

© А. П. БОХАН, Я.К. ЕВСТАФИАДИ. 2019

Insulting a Police Officer: the Need to Improve Legal Protection

Оскорбление сотрудника полиции: необходимость совершенствования правовой защиты

Andrei Petrovich BOHAN,

Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Novorossiysk Branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Ph.D., Associate Professor

E-mail: boxan@mail.ru

Андрей Петрович БОХАН,

профессор кафедры уголовного права и криминологии Новороссийского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: boxan@mail.ru

Yanis Konstantinovich EVSTAFIADI,

Senior Lecturer, Department of Administrative Activities, Department of Internal Affairs, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, Ph.D.

E-mail: yanis-evstafiadi@yandex.ru

Янис Константинович ЕВСТАФИАДИ,

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

E-mail: yanis-evstafiadi@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

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

Для цитирования: А. П. БОХАН, Я.К. ЕВСТАФИАДИ. Оскорбление сотрудника полиции: необходимость совершенствования правовой защиты. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 14—17.

Annotation. The article discusses the issues of legal protection in cases of insulting police officers, in the absence of the sign of publicity necessary for criminal legal qualification. The sign of publicity in art. 319 of the Criminal Code. The result of the study are proposals to improve administrative and criminal legislation regarding the protection of government representatives (police officers in particular) from insults.

A new independent norm is proposed in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, as well as the wording of Art. 319 of the Criminal Code.

Key words: representative of authority, authority, employee of internal affairs bodies, insult, publicity, criminal liability, administrative responsibility

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правовой защищенности в случаях оскорбления сотрудников полиции, при отсутствии необходимого для уголовно-правовой квалификации признака публичности. Проанализирован признак публичности в ст. 319 УК РФ. Результатом исследования являются предложения по совершенствованию административного и уголовного законодательства в части защиты представителей власти (сотрудников полиции в частности) от оскорблений.

Предложена новая самостоятельная норма в КоАП РФ, а также редакция ст. 319 УК РФ.

Ключевые слова: представитель власти, полномочия, сотрудник органов внутренних дел, оскорбление, публичность, уголовная ответственность, административная ответственность

Конституцией Российской Федерации определена охрана государством достоинства личности, а также содержится запрет его умаления и действий, унижающих человеческое достоинство [1, ст. 21]. Сотрудник органов внутренних дел — в первую очередь гражда-

нин Российской Федерации, выступающий в качестве представителя власти, должен находиться под защитой государства.

Основными задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод

человека и гражданина, защита общественной нравственности, охрана установленного порядка осуществления государственной власти, от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений [2, с. 1, 2].

Органы внутренних дел (полиция) в лице сотрудников уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных большим количеством статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Деятельность сотрудников полиции по выявлению и пресечению административных правонарушений носит определенный нормативный характер: регулируется ведомственными актами (уставами, приказами, наставлениями, инструкциями и т.д.) выполнение которых строго обязательно. В частности, при пресечении противоправных действий правонарушителей сотрудники полиции с целью привлечения к административной ответственности применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, административное задержание и т.д.) [2].

Зачастую при пресечении административных правонарушений, посягающих общественный порядок и общественную безопасность, сотрудники полиции сталкиваются с неадекватным поведением со стороны граждан, агрессией с их стороны и оказанием противодействия. В адрес представителей власти высказываются угрозы, оскорбительные выражения и выкрики, осуществляются провокационные действия.

За оскорбление представителя власти установлена ответственность, предусмотренная ст. 319 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ). Обязательным условием квалификации данного деяния в качестве преступления выступает обстановка публичности, однако, специалисты отмечают, что: «в настоящее время в науке уголовного права не сформировано единого мнения по поводу публичности» [3, с.242]. Нельзя не согласиться с мнением В.Ю. Ларина в том, что «при оскорблении представителя власти

виновный посягает на порядок управления и общественное признание авторитета государственных структур» [4, с.124].

В целом можно выделить две точки зрения относительно признака «публичности». Во-первых, если признать оскорбление публичным, совершенным в присутствии любого (ых) третьего (их) лиц, в том числе и являющихся представителем (ями) власти. То в этом случае не всегда виновный будет посягать на установленный порядок управления, то есть отсутствуют другие лица, лица которые не связаны с данным органом власти, нет посягательства на интересы государственной власти. Что, соответственно не приводит к умалению авторитета того или иного органа власти. В данном случае виновный посягает на честь и достоинство конкретного представителя власти, но при отсутствии признака публичности.

При оскорблении представителя власти лицом, которое не является таковым, ситуация кардинально меняется (это вторая точка зрения). В этом случае третьи лица невольно получают негативную информацию (мы не рассматриваем, правдивую или нет, важным является, что такая информация представлена в оскорбительной форме) о том или ином органе государственной власти в лице конкретного представителя власти. При оскорблении представителя власти в присутствии третьих лиц, которые не являются представителями власти (в том числе и иных органов власти), виновный посягает в первую очередь не на честь и достоинство представителя власти, а непосредственно на интересы государственной власти и ее авторитету. Подрывается авторитет того органа власти и управления, который представляет потерпевший, в результате чего падает престиж государственной власти в целом. Снижение авторитета власти в сознании граждан негативно сказывается на функционировании государственного аппарата, создавая сложность в управленческом процессе. Авторитет всегда являлся одним из важнейших условий нормального осуществления государственным аппаратом своих функций.

Из проведенного краткого исследования подведем промежуточный итог: публичность

является обязательным признаком объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 319 УК РФ и будет наличествовать только в тех случаях, когда оскорбительные высказывания, действия осуществляются в присутствии третьих лиц, которые не являются представителями органов власти, в том числе и иных.

По результатам анализа правоприменительной практики можно сделать вывод о том, что органы предварительного следствия отказывают в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием такого признака как наличие публичности, не признавая публичны оскорблением произнесение нецензурных и иных оскорбительных слов при отсутствии третьих лиц, а также причиной отказа выступает использование лицом обезличенных формулировок.

Нередко конфликтные ситуации между гражданами и сотрудниками полиции развиваются в отсутствие посторонних лиц, при этом правонарушители, используя данное обстоятельство, устно оскорбляют сотрудников полиции, зная о безнаказанности. Получается что в таком случае, сотрудники полиции вынуждены терпеть оскорбления в свой адрес и законом его права никак не защищены, так как норма статьи УК РФ содержит условие ее применения — публичное оскорбление.

В то же время не представляется возможным квалифицировать действия правонарушителя и по ст. 5.61 КоАП РФ при оскорблении сотрудника полиции в служебном помещении при отсутствии посторонних лиц. При этом оскорбление вызвано непосредственно осуществлением последним своих служебных обязанностей.

Серьезной научной проработки и пристального внимания со стороны законодателя требуют два противоречивых вопроса: как доказать совершение гражданином таких действий при отсутствии посторонних лиц? и где в данной ситуации правовая защита сотрудника полиции, в служебные обязанности которого не входит выслушивание оскорблений?

Нельзя не согласиться с тем, что в настоящее время технические средства, используе-

мые полицией, как имеющиеся у сотрудников полиции (мобильные комплексы видео фиксации, смартфоны), так и установленные в служебных кабинетах органа внутренних дел (системы видеонаблюдения) позволяют зафиксировать оскорбление сотрудников полиции без присутствия иных лиц.

Правовая защита сотрудника в вышеуказанной ситуации требует особого внимания в связи с недопустимостью оскорблений должностного лица. Основаниями для этого выступают:

- *во-первых*, распространенность такой формы оскорбления;
- *во-вторых*, необходимость повышения нравственной культуры и уровня воспитания граждан;
- *в-третьих*, в целях укрепления авторитета полиции и ее сотрудников.

Ситуация при которой становится возможным оскорбление представителя власти без наступления каких либо правовых негативных последствий для виновного не способствует охране нормальной управленческой деятельности представителей власти, а также о чести и достоинства представителя власти. В тех случаях, когда уголовно-правовыми средствами не обеспечивается охрана общественных отношений, в нашем случае, в сфере осуществления установленного порядка управления, должна быть установлена административная ответственность за подобные правонарушения.

Предлагается внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статью 19.3.1 в следующей редакции:

«Статья 19.3.1. Оскорбление представителя власти.

1. Оскорбление представителя власти, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, — наказывается...».

Кроме установления самостоятельной административной ответственности за оскорбление представителя власти, анализ будет не полным, если не будут в должном объеме проанализированы положения ст. 319 УК РФ в рамках заявленной темы исследования.

Традиционно статьи Особенной части УК РФ включают основной состав и составы

в которых присутствуют обстоятельства повышающие или понижающие общественную опасность того или иного деяния. Учитывая, что редакция ст. 319 УК РФ не подвергалась законодательным изменениям (трижды редакции подвергалась санкция статьи), а ныне действующий УК РФ проходил процедуру рассмотрения, одобрения и подписания в 1996 году, т.е. более 23 лет назад. Практически за четверть века изменились технические средства общения, передачи информации. Если обратиться к уголовно-правовым нормам, которыми дополняется текст Особенной части УК РФ на протяжении последних 5—10 лет, то мы увидим в качестве обстоятельств, которые повышают общественную опасность, различные глобальные информационные технологии.

Отдельного упоминания требуют и такие способы оскорбления как использование средств массовой информации, устное оскорбление или оскорбление жестами которое записано на видео или фото оскорбительного характера, которые в последующем распространяются через информационно-телекоммуникационные сети (включая сеть «Интернет»).

С учетом вышеизложенного считаем возможным предложить ст. 319 УК РФ дополнить квалифицированными признаками: в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»).

С учетом предлагаемых изменения ст. 319 УК РФ будет выглядеть следующим образом.

«Статья 319. Оскорбление представителя власти

1. Публичное оскорбление представителя власти при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, — ...

2. То же деяние, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, средствах массовой информации или информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»), — ...».

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 21.07.2014) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 9.

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

3. Киселев С.С. Проблемы уголовно-правовой охраны чести и достоинства сотрудников органов внутренних дел // Государственная служба и кадры № 1. 2019.

4. Ларин В.Ю. Публичность оскорбления представителя власти как конструктивный признак состава преступления // Юридическая наука, № 3. 2017.

УДК 342.951
ББК 67.401.041

© Н.В. МАЛАХОВА. 2019

About Legal Questions of Application of Measures of Ensuring Production on Cases of Administrative Offenses in the Sphere of Migration

О правовых вопросах применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции

Natalia Vladimirovna MALAKHOVA,

Associate Professor chair of the administrative law of divisions of internal affairs of the V.YA. Kikot' Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation

E-mail: nv_malakhova@mail.ru

Наталья Владимировна МАЛАХОВА,

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

E-mail: nv_malakhova@mail.ru

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

Для цитирования: Н.В. МАЛАХОВА. О правовых вопросах применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 18—21.

Annotation. The article is devoted to the legal regulation of placement of foreign citizens subject to administrative expulsion from the Russian Federation in a compulsory form in special institutions. Attention is paid to the problem related to the duration of stay of foreign citizens in special institutions.

Key words: foreign citizens, migration, administrative expulsion, offense, measures to ensure the proceedings in cases of administrative violations, special institutions

Аннотация. Статья посвящена правовому регулированию помещения иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в принудительной форме, в специальные учреждения. Уделяется внимание проблеме, связанной со сроками пребывания иностранных граждан в специальных учреждениях.

Ключевые слова: иностранные граждане, миграция, административное выдворение, правонарушение, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, специальные учреждения

Проблемы, связанные с реализацией иностранными гражданами и лицами без гражданства своих прав и обязанностей, применением к ним мер административного принуждения, являются одними из наиболее актуальных в правоприменительной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечивающих реализацию миграционной политики Российской Федерации¹. Обращение автора к вопросам применения такой

меры обеспечения производства, как помещение иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в принудительной форме, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», обусловлено наличием ряда правовых проблем в данной сфере.

Прежде всего, отметим, что, поскольку иностранные граждане несут административную ответственность на общих основаниях, то к ним могут применяться практически все обеспечительные меры, содержащиеся в 27 главе КоАП РФ также как и к российским гражданам. Иначе говоря, к иностранным гражданам могут применяться те меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые обусловлены совершенным противоправным деянием. Более того, например, доставление и административное задержание предшествуют процедуре рассмотрения дела об административном правонарушении, вынесению по нему постановления о принудительном административном выдворении за пределы Российской Федерации и помещению иностранных граждан, в отношении которых принято такое решение, в специальные учреждения.

Как известно, целевым предназначением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, является «пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнение принятого по делу постановления». Перечень провозглашенных целей нельзя назвать универсальным, поскольку каждая обеспечительная мера имеет свое индивидуальное предназначение (или несколько предназначений). Главным безальтернативным предназначением помещения иностранных граждан в специальные учреждения, является исполнение постановления по делу об административном правонарушении².

Юридическим фактом, дающим основание для помещения иностранного гражданина в специальное учреждение является совершение им административного правонарушения, за которое предусмотрено наказание в виде административного выдворения. Как правило, это правонарушения, предусмотренные 18 главой КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан

или лиц без гражданства на территории Российской Федерации».

Правовым основанием содержания иностранных граждан в специальных учреждениях является постановление судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации. Здесь необходимо пояснить, что административное выдворение иностранных граждан осуществляется в двух формах: 1. принудительное выдворение за пределы Российской Федерации; 2. контролируемый самостоятельный выезд из Российской Федерации. Особо подчеркнем, только при назначении принудительного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации применяется их содержание в специальном учреждении.

Следует отметить, согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 61) высылка лица с территории государства, гражданином которого оно является, недопустима. Таким образом, исключается возможность установления применения рассматриваемой меры к российским гражданам и лицам с двойным гражданством.

Учреждениями, в которые помещают иностранных граждан, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, являются специальные учреждения, создаваемые в установленном порядке органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время в каждом субъекте Российской Федерации созданы такие специальные учреждения, называемые Центрами временного содержания иностранных граждан. Так, в г. Москве такой Центр расположен на 64-й км. Варшавского шоссе в деревне Сахарово. Учреждение находится в подчинении ГУ МВД России по г. Москве. В Московской области (ГУ МВД России по Московской области) создано и функционирует два таких центра, находящихся в г. Королёве и в деревне Костылёво городского поселения Егорьевска.

Объектом властного воздействия данной меры обеспечения производства является право на свободу и личную неприкосновенность,

так как «содержание иностранных граждан в специальных учреждениях предусматривает ограничение свободы передвижения помещенных в них иностранных граждан, исключая возможность самовольного оставления указанных учреждений»³. Таким образом, помещение в специальные учреждения иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, представляет собой ни что иное, как лишение свободы, на срок, не всегда имеющий кратковременный характер.

Помещение иностранных граждан в специальные учреждения осуществляется немедленно после вынесения соответствующего постановления судьей. Исполняют данное постановление судебные приставы исполнители.

Порядок содержания иностранных граждан в специальном учреждении регламентирован главой VI.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», где закреплены основы их содержания, права и обязанности, порядок осуществления личного досмотра, досмотра вещей и предметов, находящихся при иностранных гражданах, содержащихся в специальных учреждениях. В свою очередь, законодателем установлено, что указанные учреждения носят универсальный характер и создаются для содержания не только административно выдворяемых, но и депортируемых, а также подлежащих передаче иностранным государствам лиц по договорам о реадмиссии.

Необходимо отметить правильность позиции законодателя по вопросу регулирования содержания иностранных граждан и апатридов в специальных учреждениях именно в данном Законе, а не в КоАП РФ, поскольку фактические основания для их помещения в данные учреждения могут быть не связаны с совершением административных правонарушений⁴.

Конкретные условия и правила содержания в специальных учреждениях МВД России иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы страны в форме принудительного выдворения, депортации или реадмиссии утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306.

Так, при поступлении в специальное учреждение иностранные граждане подлежат личному досмотру, дактилоскопированию и фотографированию, медицинскому осмотру.

На каждого из них заводится личное дело. Документы, телефон сотовой связи, ценные вещи и деньги иностранный гражданин вправе передать на хранение администрации специального учреждения. Иностранцам разрешается пользоваться принадлежащими им телефонами сотовой связи в соответствии с распорядком дня. В специальном учреждении раздельно содержатся: 1) лица мужского пола и женского пола; 2) лица, имеющие признаки инфекционного заболевания.

Иностранцев размещают в комнатах, норма санитарной площади которых составляет не менее 6 кв. метров на 1 человека, при установке 2-ярусных кроватей — не менее 4,5 кв. метра на 1 человека. Родственники и семьи могут содержаться совместно в отдельном помещении. К этой категории лиц относятся: супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья, родные сестры, дедушка, бабушка, внуки иностранного гражданина. Комната для размещения семьи имеет площадь не менее 15 кв. метров. В отопительный сезон в помещениях поддерживается температура не ниже 18 градусов Цельсия. Установлены нормы питания для взрослых и несовершеннолетних иностранных граждан.

Распорядок дня специального учреждения устанавливается руководителем (начальником) специального учреждения на основе утвержденного Приказом МВД России от 30.12.2016 № 935 Примерного (типового) распорядка дня специальных учреждений МВД РФ или его территориального органа, предназначенных для содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии⁵. Распорядок дня составляется в каждом специальном учреждении, исходя из продолжительности светового дня и времени года.

Таким образом, режим пребывания иностранных граждан в специальных учреждениях установлен как на законодательном уровне, так и на подзаконном уровне, который представлен не только Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306, но и приказом МВД России от 30.12.2016 № 935, а также локальными нормативными правовыми актами руководителей, устанавливающих распорядок дня конкретных специальных учреждений. Следует отме-

тить, сложившаяся многоуровневая система правового регулирования ограничения прав и свобод иностранных граждан при совершении ими административных правонарушений соответствует нормам международного права⁶.

Вместе с тем, ряд ученых обозначили проблему, которая не решена до настоящего времени. Эта проблема связана с неопределенностью срока, на который помещают иностранного гражданина в специальное учреждение, и может ли данный срок продлеваться. «В соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ срок применения рассматриваемой меры обеспечения производства длится до принудительного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации. По смыслу ст. 31.9 КоАП РФ, постановление судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решение должностного лица пограничного органа могут быть исполнены в течение двух лет со дня его вступления в законную силу»⁷. «Сложившаяся ситуация противоречит положениям ст. 22 Конституции РФ, допускающим арест, заключение под стражу и содержание под стражей только по судебному решению и ограничивающим срок досудебного задержания лица 48 часами...»⁸.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым урегулировать данный пробел в законодательстве, внести поправки в ст. 27.19 в части установления сроков содержания иностранных граждан в специальных учреждениях. При научной проработке данного вопроса необходимо учитывать временные рамки, отводимые на проведение мероприятий по установлению личности иностранного гражданина (часто документы, удостоверяющие личность правонарушителя, отсутствуют), дактилоскопированию, составлению учетной карточки, сбору и оформлению документов для пересечения государственной границы.

Таким образом, несмотря на конкретные действия законодателя по оптимизации нормативно-правовое регулирования в данной сфере, в том числе установление в качестве самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях помещение в специальные учреждения иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, по-прежнему у правоприменителя возникают вопросы, связанные с практической

реализацией соответствующих норм. Этим обуславливается необходимость дальнейшего совершенствования законодательства⁹.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 196-ФЗ. СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»
3. *Дугенец А.С.* Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Российский следователь. 2007. № 18. С. 24.
4. *Е.Г. Зубова.* Меры административного принуждения применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре мер административного принуждения (процессуальные аспекты) // Вестник Саратовской государственной юридической Академии. 2015. С. 198.
5. *Мальшев Е.А.* Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. 240 с.

¹ *Е.Г. Зубова.* Меры административного принуждения применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре мер административного принуждения (процессуальные аспекты) // Вестник Саратовской государственной юридической Академии. 2015. С.198.

² Части 5 ст.3.10 КоАП РФ.

³ Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

⁴ *Дугенец А.С.* Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Российский следователь. 2007. № 18. С. 24.

⁵ Зарегистрировано в Минюсте России 09.03.2017 № 45872.

⁶ Статья 3 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол N 1 к ней» ETS N 046 (Страсбург, 16 сентября 1963 г.)

⁷ *Дугенец А.С.* Проблемы применения административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Российский следователь. 2007. № 18. С. 24.

⁸ *Мальшев Е.А.* Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. 240 с.

⁹ *Е.Г. Зубова.* Меры административного принуждения применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре мер административного принуждения (процессуальные аспекты). Вестник Саратовской государственной юридической Академии. 2015. С. 198.

УДК342.922
ББК67.4

© И.В. ФЕДОРОВА. 2019

The Interaction of Public Associations with Bodies of Internal Affairs

Взаимодействие общественных организаций с органами внутренних дел

Inna Viktorovna FEDOROVA,

senior Lecturer Department of administrative activity internal Affairs bodies police lieutenant colonel Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.YA. Kikotya

E-mail: karnavalinna73@mail.ru

Инна Викторовна ФЕДОРОВА,

старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел подполковник полиции Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: karnavalinna73@mail.ru

Для цитирования: И.В. ФЕДОРОВА. Взаимодействие общественных организаций с органами внутренних дел. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 22—25.

Annotation. The article deals with actual problems of interaction of public organizations with the internal Affairs bodies, as well as possible ways of solving problems at the present stage of development of the state.

Key words: the bodies of internal Affairs, interaction, public organization, civil society institution, administrative and legal status

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы по взаимодействию общественных организаций с органами внутренних дел, а также возможные пути решения проблем на современном этапе развития государства.

Ключевые слова: органы внутренних дел, взаимодействие, общественные организации, институты гражданского общества, административно-правовой статус

В настоящее время, термин, который не получи точного определения это «Институты гражданского общества», единый перечень институтов гражданского общества отсутствует. Федеральное законодательство относит к институтам гражданского общества исключительно адвокатуру¹, но при этом ежегодно выделяет бюджет на поддержку «некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества»², в связи с чем, можно сделать вывод, что в стране функционируют нуждающиеся в государственной поддержке некоммерческие организации, которые участвуют в развитии адвокатуры, что не соответствует действительности.

Московское законодательство относит к институтам гражданского общества нотариат города³. Законодательство Московской области

ставит в один ряд политические партии, общественные объединения и институты гражданского общества, не определяя данное понятие⁴. Законодательство Ленинградской области, рассматривает политические партии и общественные объединения как институты гражданского общества⁵.

Единого мнения на этот счет нет и среди специалистов. Прежде чем рассматривать вопросы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, необходимо определить, что представляет из себя субъект взаимодействия — институты гражданского общества.

Рассматриваемое понятие тесно связано с понятием «гражданское общество», этому посвящено множество работ мыслителей, живших в разные времена, и наших современников⁶. К понятию гражданское общество можно принять определение, указанное в Википедии,

а именно, это «сфера самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся ассоциаций и организаций, независимая от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти»⁷, что значит, гражданское общество необходимо рассматривать, как общественные отношения, проявления социальной активности, потенциальные возможности общественной реакции на значимые события.

С точки зрения административно-правовой науки гражданское общество ранее в литературе не характеризовалось. Представляется, что гражданское общество необходимо рассматривать как неопределенное множество субъектов административного права:

- физических лиц: граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, обладающих специальными статусами — работники, должностные лица, индивидуальные предприниматели, граждане, имеющие специальные права (охотники, водители и т.д.), граждане, проживающие на территориях с особыми административно-правовыми режимами (приграничные территории, закрытые административно-территориальные образования и т.д.);
- коллективы граждан, сформированные по каким-либо признакам, например, трудовые коллективы, коллективы государственных служащих, сотрудников государственных органов; коллективы по интересам, например, охотники, рыболовы, цветоводы, собаководы и т.д.;
- объединения граждан как юридически или фактически оформленные коллективы: религиозные, профсоюзные, политические и иные некоммерческие организации.

Гражданское общество представляет собой довольно сложное образование, формирующееся в обществе, но не в полной мере совпадающее с ним. В гражданском обществе принято выделять институты, элементы системы или сектора. В состав элементов гражданского общества включают «личность, семью, церковь, школу, общественные объединения, политические партии, профсоюзы, независимые СМИ, институты представительной и непосредственной демократии, системы воспитания и образования, социальные группы, слои, средний класс, все негосударственные (неправительственные) структуры, учреждения, связи, отношения»⁸.

Все общественные объединения имеют общие черты, а именно:

- образованы физическими и (или) юридическими лицами на добровольной основе;
- созданы без предварительного согласия органов государственной власти;
- государственная регистрация не обязательна, то есть они могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и без приобретения прав юридического лица;
- имеют равные права и обязанности;
- на принципе взаимного невмешательства строят отношения с государством, а именно, не допускается вмешательство органов государственной власти в деятельность общественных объединений, а самих объединений в деятельность государственных органов, за исключением случаев, предусмотренных законом;
- действуют от своего имени;
- являются некоммерческими объединениями, то есть не имеют извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности, а так же не распределяют полученную прибыль между участниками.

Административная правосубъектность общественных объединений возникает с момента их создания, а именно, с момента принятия съездом (конференцией) или общим собранием решения об образовании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов, то есть они могут осуществлять свою уставную деятельность, приобретать права и принимать обязанности публично-правового характера. Права и обязанности в сфере хозяйственного оборота общественное объединение приобретает лишь после его государственной регистрации в органах юстиции.

Анализируя опыт правоохранительной деятельности, можно отметить, что взаимодействие с добровольными организациями правоохранительной направленности стоит наравне с контактами с местными органами власти, где решаются вопросы по организации охраны объектов муниципальной собственности, финансирования образовательных программ для населения, выделения времени на каналах местного телевидения и т.д.; со школами — это проведение «юридических уроков» для школьников, организация охраны школ и т.д., а также молодежными организациями.

Для изучения гражданского общества ученые структурируют его, выделяя в нем институты. Понятие «институт» является достаточно сложным и по-разному толкуемым специалистами.

Проблема определения понятия «институты гражданского общества» не окончательно решена в науке⁹, Е.В. Киричѐк даже предлагает ввести в новую Конституцию Российской Федерации (в случае ее разработки и принятия в будущем) специальную главу «Гражданское общество», в которой должны быть отражены «основные институты гражданского общества, направления и формы их взаимодействия с государством»¹⁰.

Изложенное позволяет применить институциональный подход к анализу гражданского общества как сложной системы, выбору в нем устойчивых форм его организации — институтов, с которыми возможно и необходимо взаимодействие полиции. В гражданское общество входят физические лица как члены общества, конституционное и административное законодательство наделяет их необходимыми полномочиями и полномочиями, накладывает на них обязанности, к примеру, права на получение информации о деятельности государственных органов, на участие в государственном управлении, в местном самоуправлении, на осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов, на обращение к органам государственной власти и к органам местного самоуправления, обязанности защищать отечество, беречь окружающую среду и т.д. Физические лица, связанные общими интересами — это уже самостоятельные субъекты, в административно-правовой науке их рассматривают как коллективные субъекты.

Административно-правовой статус коллективных субъектов административного права ранее разрабатывался Д.Н. Бахрахом, он указал, что коллективные субъекты — это «организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами как единое целое, персонифицированно, но, в то же время, обезличенно, при этом действовать на законном основании. Коллектив характеризуется общей целью или общим интересом, функциональной дифференцированностью, наличием механизмов управления»¹¹.

Д.Н. Бахрах выделяет четыре класса коллективных субъектов административного права в зависимости от степени организационной самостоятельности, целей, обязанностей, правового

положения: «организации, структурные подразделения организаций, трудовые и иные коллективы организаций и их структурных подразделений, сложные организации»¹². Коллективные субъекты «обладают административной правосубъектностью или административно-правовым статусом, в то же время, члены коллектива равны между собой»¹³; «для коллективных образований административная правосубъектность зачастую носит первичный характер легализации организации, является предпосылкой для возникновения у них гражданско-правовой, финансовой и некоторых иных видов отраслевой правосубъектности»¹⁴. Д.Н. Бахрах предложил использовать вышеуказанную структуру для характеристики коллективных субъектов административного права, в результате чего выделил «три главных блока: целевой, структурно-организационный и компетенционный (компетенцию)»¹⁵ в административно-правовом статусе коллективных субъектов.

Оценивая зарубежную практику взаимодействия полиции с населением в вопросах обеспечения общественного порядка и предупреждения преступности, можно сделать вывод, что это направление правоохранительной деятельности получило наибольшее развитие в США. Прежде всего, это объясняется некоторыми факторами, характерными именно для этой страны, исторически сложившимися отношением граждан к участию в обеспечении охраны общественного порядка в стране и готовностью правительства финансировать программы по предупреждению преступности. Исторический опыт привели к тому, что именно в этой стране возникли такие формы участия населения в правоохранительной деятельности, как общественная полиция и проблемно ориентированная полиция. Общественная полиция — привлечение населения к взаимодействию с полицией таким образом, чтобы возросли значимость и возможности гражданского общества в вопросах обеспечения охраны общественного порядка и безопасности в сообществе, а также решения возникающих проблем в стране. В соответствии с этой моделью действия полиции являются ответом на запросы населения. Эта модель предполагает такие направления полицейской активности, как обслуживание населения в районе; превентивные акции; деятельность по формированию у населения чувства защищенности; усиление соответствующих позитивных установок среди общественности, их формирование и поддержание; развитие всех форм полицей-

УДК 342.9
ББК 67.401

© В.В. АВДЕЕВ. 2019

To the Question of the Genesis of the Administrative Legal Institute of Public Services in the Field of Public Administration

К вопросу о генезисе административно- правового института государственных услуг в сфере государственного управления

Valentin Vasilievich AVDEEV,

2nd year adjunct of FPNPINK Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named in V.I. Kikotya

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

Валентин Ваасильевич АВДЕЕВ,

адъюнкт 2-го года обучения ФПНПИНК Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

Для цитирования: В.В. АВДЕЕВ. К вопросу о генезисе административно-правового института государственных услуг в сфере государственного управления. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 26—29.

Annotation. The article reveals the concept of «service» and the period of its occurrence in science. Prerequisites for the transformation of social relations are outlined, implying a transition from the production of goods to the production of services. The stages of the emergence of the concept of «service» in Russian legislation regarding the use in various legislative normative legal acts are examined in detail. Dissemination of the concept of «public service» during the period of administrative reform. The essence and social purpose of the state in the system of social relations of its various subjects are considered. Attention is drawn to legal regulation and the place in the state's implementation of its functions. A correlation of the terms «public service», «public service» and «social service» used in the public administration system is proposed. The signs and essence of public and social services are revealed, regarding the forms of participation of state bodies in the process of their provision.

Key words: service, public service, public service, public-law service, social service, public administration

Аннотация. В статье раскрывается понятие «услуга» и период его возникновения в науке. Обозначаются предпосылки трансформации общественных отношений, предполагающие переход от производства товаров к производству именно услуг. Подробно рассматриваются этапы возникновения в российском законодательстве понятия «услуга», относительно употребления в различных законодательных нормативно-правовых актах. Распространение понятия «государственной услуги» в период проведения административной реформы. Рассматривается сущность и социальное назначение государства в системе общественных отношений различных его субъектов. Обращено внимание на правовое регулирование и место в реализации государством своих функций. Предлагается соотношение терминов «государственная услуга», «публичная услуга» и «социальная услуга», используемые в системе государственного управления. Раскрываются признаки и сущность публичных и социальных услуг, относительно форм участия государственных органов в процессе их предоставления.

Ключевые слова: услуга, публичная услуга, государственная услуга, публично-правая услуга, социальная услуга, государственное управление

Современный уровень развития общественных отношений характеризуется доминирующей ролью сферы услуг, интенсификацией научно-технического прогресса и интеграцией субъектов экономической деятельности.

Деятельность субъектов направлена на максимальное удовлетворение потребностей в определенных услугах. Центральным звеном развития сферы услуг являются люди как потребители и как носители человеческого капи-

тала, выступающего важнейшим фактором роста экономики. Роль сервисного государства сводится, с одной стороны, к регулированию сферы услуг, а с другой — к предоставлению широкого спектра услуг гражданам и организациям.

Термин «услуга» был введен в оборот французским экономистом Ж.Б. Сэй, который впервые использовал его в своей работе «Трактат по политической экономике» (1803 г.) [1]. И именно с начала 19 века начинается период развития непосредственной сферы услуг. Только тогда на уровне государства начинают рассматривать вопросы о необходимости перехода от производства товаров к производству услуг, примером которых могут служить: бытовое обслуживание граждан, которое осуществлялось изначально именно государством (ремонт и строительство жилья и др.), действия государства, направленные на социальную защиту нуждающихся граждан, а также другая деятельность государства административного и экономического характера.

В этой связи важно отметить, что не все услуги являются государственными, и не вся деятельность государственных органов сводится к оказанию услуг. Чтобы понять сущность этого явления, следует разобраться с понятиями.

В российском законодательстве понятие «услуги» впервые появилось в ст. 8 и 74 Конституции РФ 1993 г. [2]. В 1998 г. это понятие введено в ст. 128 Гражданского кодекса РФ [3]. Услуга в общем смысле представляет собой нематериальное благо, отличное от товара или работы.

В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) [4] впервые упоминаются государственно-муниципальные услуги, то есть услуги, оказываемые органами государственной власти и местного самоуправления, государственными (муниципальными) учреждениями, иными юридическими лицами.

В 2001 г. в Концепции реформирования системы государственной службы РФ указано, что государственные услуги оказывают государственные служащие [5].

В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [6] говорится, что функции по оказанию государственных

услуг выполняют органы исполнительной власти — федеральные агентства.

Однако полноценное правовое регулирование государственных услуг началось лишь в 2010 г., когда был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [7]. Данный Закон изменил всю правовую концепцию отношений между обществом и властью, заложив основу для построения модели клиентоориентированного государства в России.

Под «услугой» обычно понимается вид полезной деятельности, не создающей материальных ценностей или самостоятельного материального продукта. Согласно ГОСТ Р 50646—2012 «Услуги населению. Термины и определения», вступившему в силу с 1 января 2014 г., и международному стандарту ИСО 9004—2 под услугой понимается результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя услуг по удовлетворению потребности потребителя услуг [8].

При обращении к толкованию слова «услуга» в первую очередь происходит знакомство с экономическим содержанием этого понятия. В современном экономическом словаре услуги определяются как «виды деятельности, работ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший материально-вещественный продукт, но изменяется качество уже имеющегося, созданного продукта. Это блага, предоставляемые не в виде вещей, а в форме деятельности» [9].

Услуга обладает полезностью для того, кто ее не производит. Услуга — это продукт труда, обладающий специфическими свойствами: неосвязаемостью, неотделимостью от своего источника (невозможно отделить процесс обучения от преподавателя и ученика, а процесс предоставления информации от того, кто ее предоставляет).

Услуга не сохраняется отдельно от процесса ее предоставления, не может быть законсервирована как товар, хранящийся на складе. Услуга направлена на вещь или на человека. Она существует только в процессе ее производства. Производство и потребление услуг позволяет изменить полезность вещи или характер человеческой жизнедеятельности.

Понятие «государственные услуги» в России стало широко использоваться в процессе проведения административной реформы (2005—2010 гг.), один из уроков которой состоит в придании им характера постоянной функции государства.

Сущность государства и его социальное назначение являются решающими в определении направленности деятельности государства, его целей и задач. В свою очередь, функции государства зависят от тех задач, которые стоят перед обществом на данном этапе развития. И задачи, и вытекающие из них функции не являются произвольными, они зависят от уровня развития общества, его экономических возможностей, потребностей и интересов населения и др. На определенном этапе развития государства и общества именно последнее начинает определять, что является для него социально значимым, что оно поручает государству, какие функции на него возлагает, и тогда «государственные услуги» — это система отношений личности, юридических лиц с государственными структурами.

И в нашей стране, и за рубежом оказание государственных услуг тесно связывается с государственной службой. Что же такое государственные услуги, каково их место в системе права, их соотношение с другими понятиями? Наряду с термином «государственные услуги» нередко можно встретить и другой — «публичные услуги», причем зачастую оба эти термина употребляются в одном и том же контексте, применительно к одним и тем же ситуациям.

Представляется, что было бы неверным смешивать эти понятия, поскольку они имеют различное содержание и с разных сторон характеризуют оказываемые услуги. В то же время и противопоставлять их было бы ошибочным. Одна и та же услуга может в ряде случаев являться и государственной, и публичной.

Кроме того, следует обозначить несовпадение терминов «услуга в публично-правовой сфере» (или «публично-правовая услуга») и «публичная услуга». Спецификация этого комплекса терминов в целом может проводиться в соответствии с критерием социальной значимости данного рода услуги. При этом социальная значимость здесь должна

приобретать четко выраженный контекст общесоциальной потребности и общесоциального интереса, поскольку, как представляется, социальной значимостью обладают и услуги частного-правового характера, хотя последние не имеют общезначимого социального эффекта, поскольку социальная значимость частных услуг персонализирована и не является выражением общесоциальной потребности [10].

По мнению А.Ф. Ноздрачева, термин «публичные услуги» гораздо шире термина «государственные услуги», их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, это заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость. Кто будет выполнять такие услуги — вопрос зачастую для потребителя вторичный, решение которого зависит от целого ряда обстоятельств; при этом одним из основных критериев здесь является эффективность оказания услуг [11].

К признакам публичных услуг Э.А. Талапина и Ю.А. Тихомиров относят следующие:

- 1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- 2) круг субъектов, пользующихся такими услугами, неограничен;
- 3) они осуществляются органом государственной власти либо другим субъектом;
- 4) они основываются на государственной собственности [12].

Первые два признака характерны не только для публичных, но и для государственных услуг, два других признака шире, чем признаки государственных услуг, что дает основание рассматривать государственные и публичные услуги как часть и целое.

Однако формы участия государственных органов различаются в зависимости от того, идет ли речь о государственных или публичных услугах. Государственные услуги предполагают непосредственное исполнение их самими государственными структурами. Что касается публичных услуг, то государственные органы могут: исполнять их самостоятельно; делегировать их исполнение органам местного самоуправления; организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями.

Несколько слов следует сказать о социальных услугах. Они присутствуют в нашей жизни наряду с публичными и государственными услугами. Выделяют их по той сфере, в которой данные услуги оказываются. Это сферы здравоохранения, культуры, образования, науки, что само по себе уже показывает их общезначимую направленность и ставит в один ряд с публичными услугами. Действительно, социальные услуги обладают всеми признаками публичных услуг и по своей сути являются публичными, но критерием выделения (в отличие от государственных услуг) является не круг субъектов, их оказывающих, а сфера, в которой они реализуются. Таким образом, социальные услуги, как и государственные, соотносятся с публичными услугами, как часть и целое.

Что касается соотношения с государственными услугами, то социальные услуги оказываются как государственными и муниципальными структурами, так и негосударственными организациями (коммерческими и некоммерческими). Соответственно, социальные услуги могут быть и государственными, и негосударственными. Исходя из сказанного, услуги, например, в области образования могут характеризоваться следующим образом:

- публичная государственная социальная услуга;
- публичная негосударственная социальная услуга.

Представляется принципиальным вопрос о сущности государственных услуг: что это — государственные функции, полномочия государственных органов или нечто новое, неизвестное российскому законодательству.

Сам термин «государственные услуги», относительно нов и совсем недавно стал входить в нашу жизнь и в российское законодательство (которое, к сожалению, определения «государственные услуги» не содержит). Тем не менее в том смысле, который вкладывается в понятие «государственные услуги», они существовали и раньше. Действительно, в любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечить удовлетворение которых берет на себя государство. Государственные услуги непосредственным образом связаны с публичными функциями государства, их оказание государственными структурами основано и вытекает из этих функций.

Таким образом, совершенствованию деятельности органов власти по оказанию услуг населению посвящена значительная часть мероприятий, разрабатываемых в пределах административной реформы. Административные регламенты органов исполнительной власти, утверждение стандартов социальных услуг, регламенты исполнения государственных функций, должностные регламенты государственных служащих — все они в конечном итоге призваны повысить доступность и качество государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям.

Таким образом, можно резюмировать, что государственная услуга — деятельность по реализации функций органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, которая осуществляется ими непосредственно или через подведомственные учреждения по запросам заявителей в пределах установленных полномочий органа, предоставляющего государственную услугу.

Список литературы

1. *Иванов В.А.* Развитие содержания государственных услуг / В.А. Иванов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1077-2012-02-27-05-46-30> (дата обращения 20.09.2019 г.)
2. Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
3. Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
4. Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
5. Справочно-правовая система «Консультант плюс»: <https://www.consultant.ru>
6. Собрание законодательства РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.
7. Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.
8. Справочно-правовая система «Гарант»: <https://www.garant.ru>
9. *Райзберг Б.А.* Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 362.
10. *Душакова Л.А.* Место государственных услуг в общей системе публично-правовых услуг // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11(42).
11. *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа: Российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8—9.
12. *Талатина Э.А., Тихомиров Ю.А.* Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

УДК 342.9
ББК 67.401.1

© Н.Т. ДЖАФАРОВА. 2019

The Extreme Necessity and Insignificance of the Act In the Commission of Administrative Offenses in the Field of Information Circulation

Крайняя необходимость и малозначительность деяния
при совершении административных правонарушений
в области оборота информации

Nailya Tahirovna DZHAFAROVA,

postgraduate student of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Y. Kikot

E-mail: nikadubrovskaya8@gmail.com

Найля Тахировна ДЖАФАРОВА,

адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: nikadubrovskaya8@gmail.com

Научный руководитель: O.V. ZIBOROV, first Deputy head of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Y. Kikot Doctor of Law, docent

oleg.ziborov@bk.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования: Н.Т. ДЖАФАРОВА. Крайняя необходимость и малозначительность деяния при совершении административных правонарушений в области оборота информации. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 30—33.

Annotation. The article deals with some issues of exemption from administrative responsibility for offenses in the field of information circulation in connection with the insignificance of an administrative offense, as well as when in a state of extreme necessity.

Key words: administrative responsibility, administrative offenses in the field of information circulation, extreme necessity, insignificance

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные вопросы освобождения от административной ответственности за правонарушения в области оборота информации в связи с малозначительностью административного правонарушения, а также при нахождении в состоянии крайней необходимости

Ключевые слова: административная ответственность, административные правонарушения в области оборота информации, крайняя необходимость, малозначительность

Понятие крайней необходимости и совершение деликтов при нахождении лица в данном состоянии к настоящему моменту достаточно подробно изучено наукой административного права.

Сущность действий в состоянии крайней необходимости заключается в том, что лицо, находясь в критической ситуации с целью недопущения причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям, будучи в вынужденном положении, причиняет вред иной группе общественных отношений.

При этом важным обстоятельством является причинение меньшей степени вреда по сравнению с тем, который мог бы возникнуть в результате не предотвращения угрозы.

В этой связи определенный научный интерес представляет совершение административных правонарушений в области оборота информации в состоянии крайней необходимости.

Согласно ст. 2.7 КоАП РФ не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то

есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред [1].

Представляется, что с теоретической точки зрения отдельные виды административных правонарушений в области оборота информации вполне могли бы быть совершены в состоянии крайней необходимости.

Так, разглашение информации с ограниченным доступом, административная ответственность за которое предусмотрена ст. 13.14 КоАП РФ [2], в зависимости от условий, при которых может быть осуществлено разглашение, вполне вероятно может происходить в состоянии крайней необходимости.

По мнению А.Г. Суханова, в настоящее время важное значение отводится порядку соблюдения соответствующими лицами правил разглашения информации с ограниченным доступом и недопущения злоупотребления свободой массовой информации. А это, в свою очередь, обязывает правоохранительные органы своевременно реагировать на факты совершения административных правонарушений в области оборота информации с принятием соответствующих мер [3].

Анализ научной литературы показывает, что под разглашением информации следует понимать несанкционированное доведение защищаемой информации до лиц, не имеющих права доступа к этой информации.

Информация ограниченного доступа обладает особым статусом, и по этой причине разглашение подобных данных влечет более строгую санкцию при назначении административного наказания.

Отметим, что перечень информации ограниченного доступа достаточно обширен. Это и такие сведения, как государственная тайна, коммерческая тайна, персональные данные, налоговая тайна, банковская и врачебная, а также многие другие данные, относящиеся к какому-либо виду тайны.

Доступ к информации означает реализацию информационных правомочий получения

информации. При этом данный доступ неразрывно связан с исполнением служебных или профессиональных обязанностей.

Вместе с тем, крайняя необходимость при таких условиях имеет место, если, например, в отношении данного лица осуществляются действия, квалифицируемые как шантаж.

Так, ст. 283.1 УК РФ признает уголовно наказуемым получение сведений, составляющих государственную тайну, путем похищения, обмана, шантажа, принуждения, угрозы применения насилия либо иным незаконным способом.

Действующее законодательство не содержит конкретной дефиниции шантажа в сфере информационных правонарушений и преступлений. Однако, проанализировав научную юридическую литературу, можно говорить о том, что шантаж следует определить как принуждение к действию или бездействию под угрозой распространения сведений, которые могут причинить существенный вред правам или законным интересам личности, общества, государства.

В этом случае явно присутствуют все признаки, указывающие на то, что лицо действовало в состоянии крайней необходимости, что освобождает от административной ответственности.

Следовательно, для освобождения лица от административной ответственности в состоянии крайней необходимости следует установить:

- была ли у лица возможность действовать по-другому;
- принимались ли все необходимые для этого меры;
- в каких обстоятельствах действовало лицо [7].

Отдельно заслуживают внимания вопросы, связанные с освобождением от административной ответственности за правонарушения в области оборота информации в связи с малозначительностью деяния.

Так, согласно административному кодексу при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от админист-

ративной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Но как можно заметить, точная дефиниция «малозначительности» отсутствует в административном законодательстве. Если обратиться к научным трудам административистов, то можно прийти к выводу о том, что, несмотря на отсутствие четких критериев, основным признаком малозначительности является отсутствие существенной угрозы охраняемым законом общественным отношениям.

Вместе с тем, как показывает судебная практика, малозначительность во многом зависит от причин совершения административного правонарушения, обстановки, при которой оно было совершено, от личности правонарушителя и иных сопутствующих обстоятельств.

Рассматривая составы правонарушений, предусмотренных главой 13 КоАП РФ, отмечается вполне высокая вероятность наличия малозначительности в определенных случаях.

Так, например, согласно ч. 3 ст. 13.11 КоАП РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных» оператор подлежит административной ответственности за невыполнение обязанности по опубликованию или обеспечению иным образом неограниченного доступа к документу, определяющему политику оператора в отношении обработки персональных данных.

С субъективной стороны данное правонарушение может характеризоваться как умышленной формой вины, так и неосторожностью.

Поскольку дела об административных правонарушениях по ч. 3 ст. 13.11 КоАП РФ в соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ рассматривают судьи, то, следовательно, по усмотрению суда лицо может быть освобождено от административной ответственности.

Если суд сочтет верным, что оператор по обработке персональных данных нарушил правила по обработке персональных данных неумышленно, и его действия не повлекли серьезных последствий, то данное лицо подлежит освобождению от административной ответственности с минимизацией административного наказания до вида устного замечания.

Вместе с тем, анализ судебной практики явно свидетельствует о том, что суды испытывают определенные трудности при юриди-

ческой оценке причинения вреда в состоянии крайней необходимости. В особенности это характерно для случаев, связанных с определением наличия реальной опасности, непосредственно угрожающей интересам личности, общества или государства, и невозможности ее устранения способами, не связанными с причинением вреда [4].

Интересно отметить положения о малозначительности, содержащиеся в постановлении Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» [5].

Так, согласно п. 18 при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

Следовательно, наиболее важным критерием, указывающим на наличие малозначительности, является отсутствие существенной угрозы общественным отношениям, находящимся под защитой административного законодательства.

Таким образом, можно говорить о том, что при совершении противоправных действий в сфере оборота информации в состоянии крайней необходимости в правоприменительной практике нередко возникает множество спорных вопросов.

Научное сообщество также солидарно во мнении о наличии определенных трудностей при квалификации деяний в области оборота информации, особенно при наличии обстоятельств, освобождающих от административной ответственности.

В подтверждение этому Кисин В.Р. говорит о том, что нельзя не признать объективно существующие трудности в установлении факта совершения противоправного деяния в состоянии крайней необходимости. Это состояние предполагает конкуренцию двух ценностей. Для защиты одной из них вынужденно причиняется вред другой. При этом правоприменителю необходимо установить, что причиненный вред меньше предотвращенного [6].

Совершенно точно можно считать, что крайняя необходимость возникает только тогда, когда лицо исчерпало все возможности для устранения угрозы и вынуждено совершить действия, которые в обычных условиях квалифицируются как правонарушение.

Освобождение от административной ответственности за правонарушения в сфере информационного пространства в связи с малозначительностью деяния редко, но все же имеет место быть в правоприменительной практике. Поскольку в административном законодательстве отсутствуют четкие критерии наличия малозначительности, суды, основываясь на собственном усмотрении и исходя из обстоятельств совершения правонарушения, самостоятельно решают вопрос о возможности либо невозможности освобождения лица от административной ответственности.

Список литературы

1. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, № 25, ст. 2954;
2. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1;
3. *В.Е. Степенко, А.Г. Суханов.* Применение административной ответственности за незаконную деятельность по разглашению информации с ограниченным доступом и злоупотребление свободой массовой информации // *Административное право и процесс.* 2019. № 2. С. 43—46;
4. «Обзор практики применения судами положений главы 8 Уголовного кодекса Российской Федерации об обстоятельствах, исключающих преступность деяния» // (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.05.2019);
5. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 21.12.2017) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»;
6. *Кисин В.Р.* Состояние и перспективы правового регулирования обстоятельств, исключающих административную деликтность деяния // *Административное право и процесс.* 2018. № 10. С. 22—26.
7. *Слесарев С.А.* Ответственность за действия в случае крайней необходимости // *Руководитель бюджетной организации.* 2018. № 4. С. 58—64.

УДК 342.9
ББК 67.401

© С.С. КОЧЕТКОВ. 2019

Administrative and Legal Characteristics of «Trust» as an Element of the Status of an Employee of Internal Affairs Bodies

Административно-правовая характеристика «доверия», как элемента статуса сотрудника органов внутренних дел

Stanislav Stanislavovich KOCHETKOV,

adjunct of the 2nd year students of the correspondence form faculty of training of scientific-pedagogical and scientific personnel of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya police captain

E-mail: cochetkoff2015@yandex.ru

Станислав Станиславович КОЧЕТКОВ,

адъюнкт 2-го года обучения заочной формы факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя капитан полиции

E-mail: cochetkoff2015@yandex.ru

Научная специальность по публикуемому материалу: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования: С.С. КОЧЕТКОВ. Административно-правовая характеристика «доверия», как элемента статуса сотрудника органов внутренних дел. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 34 —38.

Annotation. This article discusses the theoretical aspect of the stated topic, as well as the analysis of statistical data of citizens « trust in police officers, and also considers the indicators through the prism of which we get a real picture reflecting the opinion of the population about police officers. In addition, attention is paid to the possibility of implementing the principle of trust by police officers. The conclusion provides a way to solve the problem of citizens « trust in the police.

Key words: trust, police officer, police, Ministry of internal Affairs, police professional activity, reform

Аннотация. В данной статье рассматривается теоретический аспект заявленной темы, а также приводятся анализ статистических данных доверия граждан к сотрудникам полиции, а также рассматриваются показатели, сквозь призму которых мы получаем реальную картину отражающую мнение населения о сотрудниках полиции. Помимо этого уделяется внимание возможности реализации принципа доверия сотрудниками полиции. В заключении приводится способ решения проблемы доверия граждан к полицейским.

Ключевые слова: доверие, сотрудник полиции, полиция, МВД, профессиональная деятельность полицейского, реформирование

Проблема доверия к сотрудникам МВД Российской Федерации со стороны граждан была всегда достаточно актуальна. Если восстановить историческую цепочку доверия к полиции в России, то можно отследить, что наше государство всегда предпринимало определенный род воздействий, чтобы полиция (ранее милиция) и общество взаимодействовали, и у народа сформировалось некое доверие к данному исполнительному органу. Российская Федерация делает большой упор на

общественную взаимосвязь между государством и народом, через государственные организации путем доверительного отношения.

Важным фактором современного общества является прочная связь социума, основанная на доверии к власти и органов в его лице. Сейчас довольно часто рассматривается вопрос о взаимодействии гражданских, общественных организаций с полицейскими силами, но без доверия это кажется невозможным. А как верить сотрудникам, если нередко в но-

востях всплывают видеоролики об избивании жителей и приезжих, коррупционных действиях, несправедливости с их стороны.

Государственное управление имеет целенаправленный характер и обеспечивает решение специфических задач. Только государству принадлежит ведущая роль в реализации государственных национальных интересов [1], которые впоследствии становятся приоритетными направлениями различных федеральных органов исполнительной власти. Так, главной задачей Министерства внутренних дел Российской Федерации является создание современного облика полиции, укрепление общественного доверия к этому институту власти.

В рамках рассматриваемой темы необходимо обратить внимание на такие накапливающиеся в обществе негативные тенденции, как: разочарование в демократических преобразованиях; сомнения в компетентности сотрудников ОВД, ослабление уверенности в их способности эффективно исполнять свои полномочия с максимальной пользой для общества; низкая реальная эффективность деятельности как самой полиции, так и государственной власти в целом, преобладающее эмоциональное восприятие образа полицейского как «оборотня в погонах» [2].

Если полиция, не пользуется доверием и уважением среди граждан, данный факт порождает проблемы связанные со снижением уровня доверия к самому государству, возникновение ощущения небезопасности, нежелание здравомыслящих граждан поступать на службу в саму полицию и т.д. Данная проблема серьезно бьет по всем составляющим страны.

Далее в настоящей статье мы будем придерживаться понятия «доверия» введенного Абдрашитовым Э.Е., под которым он понимает эмоционально окрашенное, устойчивое отношение людей к социальным институтам, руководителям, выражающееся в поддержке их, в отождествлении личности, определенной социальной группы с ними, в рассмотрении их как своих представителей. По его мнению, оно может возникать как результат практического подтверждения соответствия деятельности политических институтов интересам массы, так и вследствие манипуляции сознанием [3].

Московским Педагогическим Государственным Университетом, Факультетом социо-

логии, экономики и права, в 2000 г. был создан проект общественного исследования, сущность которого заключалась в оценке преобразования расположения граждан столицы России, по отношению с деятельности МВД Российской Федерации в последнее десятилетие XX века. Проведенные опросы отобразили следующую картину: опрошенные лица негативно и недоверительно отзывались о деятельности органов правопорядка (проявляется данный факт в повсеместных взяточничествах, на разных уровнях системы; в расследовании только тех дел, которые имеют определенную приоритетность, при этом забывая о помощи и о выполнении своих обязанностей по отношению к «обычным» гражданам). Существует общераспространенное мнение, что без дополнительных нелегальных выплат, от сотрудников милиции ничего не добиться. Работа милиции плохо сформирована, милиционеры беспощадны в обращении с гражданами, халатность, несправедливость и отсутствие профессионализма имеют место быть. Общественное мнение по отношению к полиции может рассматриваться как барометр прогресса в том, как правительство служит интересам и нуждам населения.

Реформирование органов внутренних дел стало приоритетной задачей нашего государства, так как уровень общественного доверия населения к милиции был крайне низким, а эффективность работы этих органов вызывала большие вопросы. В целях кардинального изменения ситуации Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым был издан Указ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», в котором было акцентировано внимание на необходимости модернизации структурной организации органов внутренних дел, организации ее деятельности, а также кадрового, финансового и материально-технического обеспечения [4].

Согласно суждению определенных ученых, именно сокращение уровня доверия к российской милиции дало толчок к кардинальным изменениям в системе Министерства внутренних дел, а непосредственно издания Федерального закона от 07.02.2011 года № 3-ФЗ «О полиции». Впервые в истории органов внутренних дел России закреплен принцип

общественного доверия и поддержки граждан. Его включение в положения Закона о полиции не было одномоментным — этому предшествовало развитие всей системы государственной службы России, начало которому было положено еще в 2001 г. Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Данная концепция задала новые для всего государственного аппарата векторы изменений: обеспечение открытости и повышение доверия граждан Российской Федерации к органам государственной власти, гласность при осуществлении государственной службы, открытость и подконтрольность гражданскому обществу. Данные принципы в ходе реализации административной реформы во многом предопределили изменения нормативно-правовых актов, регламентирующих институт государственной службы в целом и ее видов, а также институциональное оформление отдельных ведомств.

Необходимо отметить, что помимо принятия нового законодательства регламентирующего деятельность одного из приоритетных органов внутренних дел, изменение «милиции» на «полицию» имело принципиально важное значение, суть которого заключалась в построении новой модели функционирования и положения сотрудников в обществе.

Вместе с тем анализ правовой базы, устанавливающей статус определенных видов государственной службы и органов государственной власти правоохранительной направленности, а также государственных органов, не относящихся ни к одной ветви власти (прокуратура, Следственный комитет Российской Федерации) позволил установить, что в развернутом виде, а не в форме нормы-цели принцип общественного доверия представлен только в Законе о полиции.

Интересный факт был выявлен Всероссийским центром изучения общественного мнения в сравнении с предыдущими годами (2015—2016 гг.) доверие граждан возросло на 20%, что к концу 2017 года составило — 67%. Помимо этого, на официальном сайте Министерства внутренних дел РФ были опубликованы актуальные данные по состоянию на 09.11.2018 года, отражающие уровень доверия к отдельным подразделениям. Далее обратимся к рисунку 1, который отражает соотношение показателей уровня доверия граждан

к различным подразделениям системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Так, доверие к полицейским на транспорте, к сотрудникам дежурной части, к участковым инспекторам, к сотрудникам уголовного розыска, патрульно-постовой службы, работникам ГИБДД, инспекторам по делам несовершеннолетних, следователям из следственного департамента. Недоверие к полицейским испытывают 35% опрошенных [5]. Выявленные показатели зафиксировали их рекордное состояние.

Несмотря на увеличение положительной динамики данных показателей, большое количество людей остаются недовольными работой сотрудников полиции, тем самым внося отрицательное отношение в общество. В связи с чем, доверие к полиции граждан тяжело поднимать на более высокий уровень. Низкий престиж полиции отмечает около 60% населения.

Главным источником ранее представленных выводов служат СМИ (58,5%), 31,1% граждан судят по опыту обращения в полицию своих родственников, соседей, друзей, и только 9,4% — из личного опыта. Прямое положительное воздействие на мнение полицейский может оказать лишь на гражданина или его близких. Чтобы повлиять через СМИ нужно совершать героические поступки, о которых будет излагаться на всю страну, но это невозможно делать ежедневно, так хорошие поступки быстро забываются, под влиянием гораздо чаще показываемых негативных событий, в которых, так или иначе, участвуют представители МВД Российской Федерации.

Общественное мнение это отношение массового количества людей к явлениям, событиям, фактам в реальной действительности (прямое или конфиденциальное), присутствующее во всех сферах общества жизнедеятельности. Социальное отношение, как критерий оценки эффективности деятельности сотрудника полиции, играет огромную роль в безопасности граждан, населения и страны в целом, от антиобщественных деяний. Рассматриваемый вопрос является противоборствующим средством с какими-либо социальными явлениями, который может выступать, как в разрешительной или поддерживающей роли. Следовательно, механизм социального управления в виде общественного мнения имеет большую значимость в социальной среде.

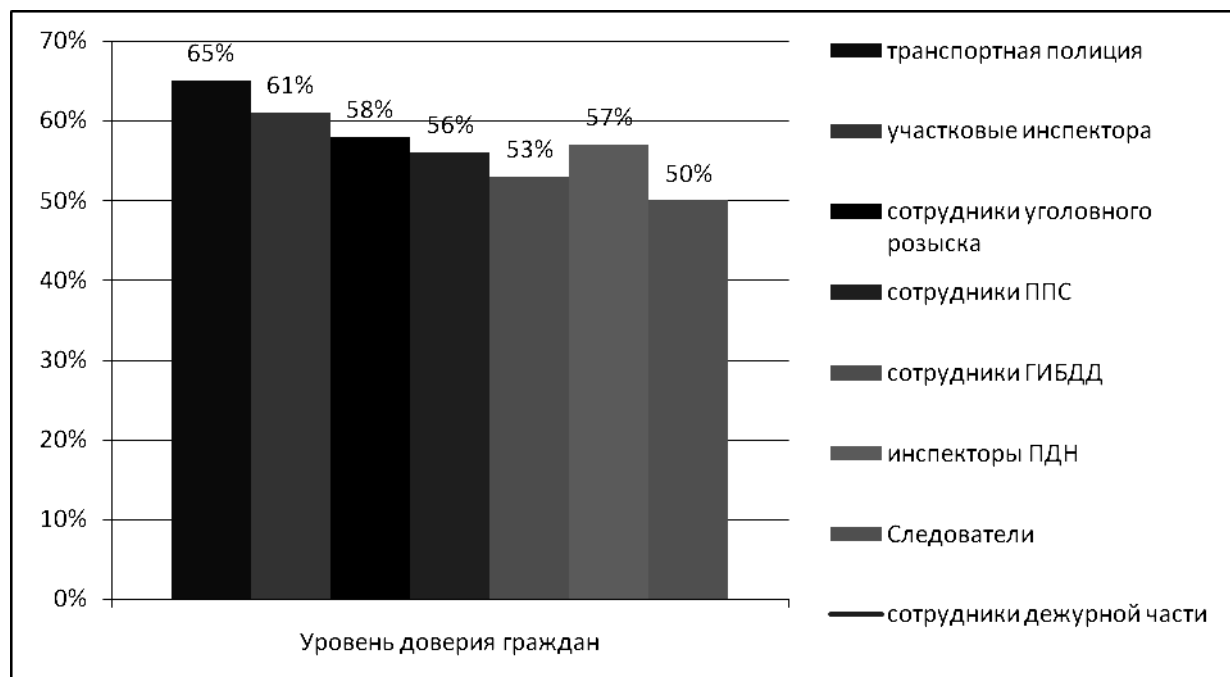


Рис. 1. соотношение показателей уровня доверия граждан к различным подразделениям системы Министерства внутренних дел Российской Федерации

Исследователями ФГКУ «ВНИИ МВД России» была выявлена оценка общественного мнения относительно работы сотрудников правоохранительных органов за 2018 год. Определяющими показателями, влияющими на мнение населения, стали:

1. «Уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств».

2. «Уровень доверия к органам внутренних дел в обеспечении их личной и имущественной безопасности».

3. «Оценка эффективности деятельности органа внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан».

4. «Уровень виктимизации».

5. «Уверенность граждан в защищенности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта» [5].

Важно отметить, что помимо правомерных действий сотрудников полиции при работе с гражданами, необходимым является и эстетическая сторона взаимодействия. Более того, при расследовании различных резонансных дел, на все этапах деятельности следователя или дознавателя, а порой и оперуполномоченных, находится под пристальным внима-

нием средства массовой информации и средства массовой коммуникации, которые, как было отмечено ранее, формируют общественное мнение.

На наш взгляд, это далеко не случайно — именно подразделения полиции в системе правоохранительных органов России в целом и в структуре МВД Российской Федерации в частности в силу возложенных на них задач и численности наиболее широко и интенсивно вступают в правовые отношения с населением, а, значит, более всего, нуждаются не только в понимании содержания рассматриваемого принципа и порядка его воплощения в жизнь, но и в реальной доверии и поддержке со стороны граждан.

В целом в после реформенный период российской полиции удалось реализовать принцип общественного доверия и поддержки граждан, о чем можно судить, прежде всего, по результатам представленных социологических опросов о деятельности полиции. Вместе с этим воплощение отдельных положений принципа общественного доверия и поддержки граждан в деятельности полиции требует дальнейшего совершенствования.

Кроме того, для граждан вполне типично судить обо всей структуре по поведению нескольких ее представителей, после чего и формируются стереотипы об «оборотнях в погонах». То есть, для того чтобы «завоевать» доверие народа, нужно ломать подобные стереотипы и не давать возможности им появляться. В связи с тем, что главным источником формирования общественного мнения являются СМИ, то именно с их помощью необходимо формировать положительный образ сотрудников. Например, после освещения новости о правонарушении со стороны полицейского показать мнения его добропорядочных и законопослушных коллег. Снимать кинокартины с образами героев-полицейских как можно ближе к реальности и самим сюжетом, без сверхъестественного, чтобы ожидания граждан не сталкивались с суровой действительностью.

Заслужить доверие среди населения не так легко, это трудный кропотливый процесс по формированию позитивного мнения о сотрудниках полиции, действия которых должны быть обоснованными и понятными для граждан, по завоеванию поддержки гражданами действий полиции, направленных на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, по развитию взаимодействия и сотрудничества с гражданами в обеспечении защиты прав и свобод, соблюдения законности и правопорядка.

Необходимо отметить, что в процессе коллективных скоординированных усилий государства, полиции, самих граждан и целенаправленного вложения существенных финансовых, материально-технических средств, в развитом обществе создается и поддерживается притягательный и респектабельный имидж образованного, культурного, честного, справедливого полицейского-профессионала, обладающего высоким авторитетом у граждан и гордящегося своей профессией. Имидж становится фактором, содействующему успеху выполнения задач полицией, и в то же время и совершенствующего качественного ее состава. Также нельзя не отметить увеличение количества желающих поступить в образовательные учреждения МВД Российской Федерации, для того чтобы стать высококвалифицированными профессионалами, которые не жалея себя будут до последнего вздоха бороться с преступностью и служить отчизне.

Доверие граждан является не просто одним из основных критериев официальной оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. Это еще и мотивационная составляющая дальнейшего реформирования полиции и совершенствования ее деятельности. Полиция, пользующаяся уважением и доверием граждан, является неременным условием эффективного государственного управления и социального благополучия. Неслучайно отношение общества к органам внутренних дел, и в том числе к полиции коррелирует с различными показателями здоровья государства и общества.

Таким образом, следует отметить, что полицейская структура очень сложный элемент в государстве, который необходимо контролировать. Актуальным и более рациональным методом решения доверия к полиции будет являться полностью искоренение неправильной работы в этой системе. Так если в данной структуре полностью убрать взяточничество, расточительство, халатное отношение к службе и т.п., то сама проблема доверия граждан исчезнет, так как поводов для противоположного просто не будут возникать. Для этого следует ужесточить контроль и возможно назначить орган, который будет следить за правопреемственностью и должного исполнения обязанностей полиции.

Список литературы

1. Административное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А.В. Зубач [и др.]; под общей редакцией А.В. Зубача. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 530 с. (Бакалавр. Специалист. Магистр). ISBN 978—5-534—09785—6. Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. URL: <https://biblio-online.ru/bcode/428567> (дата обращения: 21.10.2019).
2. Копылова Ю.Н. Доверие населения как фактор повышения социального статуса органов государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 23 с.
3. Абдрашитов Э.Е. Кризис доверия к ОВД как фактор влияния на объективность оценки населением деятельности полиции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 7. С. 20—23.
4. Ильченко Валентина Александровна. Административно-правовое исследование вопросов обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний-Новгород, 2018.
5. <https://xn—b1aew.xn—p1ai/publicopinion>

УДК 34
ББК 67

© А.В. ОЛЬШЕВСКАЯ, О.М. ПОПОВИЧ. 2019

To the Question of Subjective Signs of Administrative Offenses Encroaching on Public Order and Public Safety

К вопросу о субъективных признаках административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Anna Vladimirovna OLSHEVSKAYA,

a docent of the administrative law department, candidate of juridical sciences Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after V.Y. Kikot'

E-mail: Anna-olshevskaya@mail.ru

Анна Владимировна ОЛЬШЕВСКАЯ,

доцент кафедры административного права, кандидат юридических наук Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: : Anna-olshevskaya@mail.ru

Oxana Mihaylovna POPOVICH,

the senior lecturer of faculty of administrative law of V.Ya.Kikot Moscow University of the Ministry of the Internal Affairs of Russia, master of laws, the senior lecturer

E-mail: oxana_popovich@mail.ru

Оксана Михайловна ПОПОВИЧ,

доцент кафедры административного права, кандидат юридических наук, доцент Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: oxana_popovich@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования: А.В. ОЛЬШЕВСКАЯ, О.М. ПОПОВИЧ. К вопросу о субъективных признаках административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 39—42.

Annotation. The author characterizes the object and objective side of administrative offenses that infringe on public order and public safety. As problems the author calls absence of legal definitions of terms public order, public safety and public place. Attention is also drawn to the fact that a significant part of the offences of Chapter 20 of the administrative Code of the Russian Federation is designed with the use of blank reception of legal equipment.

Key words: public order, public security, the subject of the offense, disorderly conduct, extremism

Аннотация. Автор дает краткую характеристику субъекта и субъективной стороны административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. В рамках совершенствования законодательства о субъективных признаках административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, в научной статье предлагается: дополнить ст. 20.1 КоАП РФ таким квалифицирующим признаком, как совершение этого правонарушения лицом, которое уже ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное правонарушение; внести изменения в ст. 20.3 КоАП РФ, исключив административную ответственность за демонстрацию нацистской символики без целей пропаганды.

Ключевые слова: общественный порядок, общественная безопасность, административные правонарушения, мелкое хулиганство, экстремизм

Можно с уверенностью утверждать, что сведения о субъективной стороне и субъекте наиболее ярко отражают специфику админи-

стративных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

В качестве субъектов административных правонарушений, расположенных законодателем в Главе 20 КоАП РФ, в зависимости от их конкретного состава могут признаваться, как физические, так и юридические лица. Так, соглашаясь с привлечением организации к административной ответственности по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ, суд заключил, что в санкции части 1 статьи 20.25 КоАП РФ прямо не указано, что она применяется только к определенным субъектам, в связи с чем данная норма действует, в том числе, и в отношении юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данная норма относится и может быть применена только к физическому лицу (часть 2 статьи 2.10 КоАП РФ). Следовательно, требования части 1 статьи 20.25 КоАП РФ распространяются в том числе и на юридических лиц, за исключением возможности применения к ним административного наказания в виде административного ареста и обязательных работ. Сведений, достоверно подтверждающих отсутствие у организации объективной возможности оплаты административного штрафа в установленный срок, не представлено, как и достоверных и убедительных данных о том, что организацией были приняты все зависящие от нее меры по выполнению такой обязанности [1].

В ряде случаев, чтобы быть привлеченным к административной ответственности, субъект должен обладать признаками специального субъекта. Так, например, в ст. 20.24 КоАП РФ названы такие специальные субъекты, как частные детективы (охранники) и руководители частных охранных организаций (объединений, ассоциаций).

Либо, например, как пишет А.С. Емельянов, «субъектами административных правонарушений в области пожарной безопасности могут выступать граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица. Данное положение конкретизируется в ст. 38 Закона о пожарной безопасности [2]» [3].

Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений может быть выражена в

умышленной форме вины либо же в форме неосторожности. Причем большинство из них могут быть совершены именно с прямым умыслом. Так, признавая правомерным привлечение гражданина к административной ответственности по части 2 статьи 20.13 КоАП РФ, суд указал, что стрельба из оружия в населенных пунктах или в других, не отведенных для этого местах является грубым нарушением, посягающим на общественную безопасность, поскольку угрожает жизни и здоровью граждан, поэтому влечет установленную административную ответственность по части 2 статьи 20.13 КоАП РФ. Как следует из материалов дела, гражданин, находясь у себя в квартире, то есть в не отведенном для стрельбы месте, произвел выстрел из огнестрельного оружия. Данные действия образуют объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.13 КоАП РФ. Доводы о том, что выстрел из ружья произошел по неосторожности, случайно, признаны несостоятельными, поскольку из материалов дела, в том числе из пояснений специалиста, следует, что гражданин совершил ряд активных действий, приведших к выстрелу, включая физическое воздействие на спусковой крючок, что исключает признак случайности. Кроме того, состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.13 КоАП РФ, является формальным [4].

«Классическим» административным правонарушением Главы 20 КоАП РФ является мелкое хулиганство (ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ). М.В. Костенников и А.В. Куракин, применительно к субъективной стороне мелкого хулиганства, пишут, что оно совершается «исходя из хулиганских и (или) корыстных побуждений» [5].

Н.Г. Канунникова справедливо подчеркивает, что «для того чтобы поведение виновного, сопровождающееся нецензурной бранью, могло быть квалифицировано как мелкое хулиганство, необходимо доказать, что явное неуважение выразилось им не к конкретному лицу, а к окружающим, поскольку объектом

данного состава выступает совокупность общественных отношений в сфере общественного порядка, сферой «деятельности» правонарушителя является общественное место, определяемое таковым по критерию непосредственного присутствия в нем людей. Однако для наличия состава мелкого хулиганства наличие признака публичности в момент совершения правонарушения не всегда обязательно. Оно будет иметь место и в том случае, когда лицо сделало непристойные надписи на заборе в отсутствие людей» [6].

Учитывая повышенную общественную «вредность» мелкого хулиганства, совершаемого неоднократно и в ряде случаев систематически, следует дополнить ст. 20.1 КоАП РФ в том числе и таким квалифицирующим признаком, как совершение этого правонарушения лицом, которое уже ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное правонарушение.

В свою очередь административные правонарушения экстремистского характера могут быть совершены только с прямым умыслом. С учетом сложившейся ситуации следует согласиться с В.В. Балытниковым и А.В. Новиковым, по мнению которых наиболее перспективный подход состоит во «включении в формулировки соответствующих статей КоАП указаний на цель (пропаганда нацистских, экстремистских или иных, противоречащих отечественным конституционным ценностям идей, взглядов, действий) как на обязательный элемент таких составов административных правонарушений» [7].

Экстремизм направлен «на подрыв общественных и государственных устоев посредством использования насилия, выраженного в отрицании иных мнений, категоричности и безапелляционности суждений, а равно посредством силового навязывания собственных представлений иным людям и обществу в целом» [8].

Следует согласиться с М.Е. Родиной в том, что в многонациональной России особую роль играют пропаганда миролюбия и веротерпимости, установки толерантного поведения и сознания. Именно для такой страны профилактика

экстремистских проявлений и противодействие им имеют особое значение, обусловленное сохраняющейся социальной напряженностью, продолжающимися межконфессиональными и межэтническими конфликтами, ростом сепаратистских и националистических проявлений, образующих прямую угрозу безопасности общества и государства [9].

«В механизме осуществления противодействия экстремизму, как пишет С.А. Ищенко, факт наличия административной ответственности направлен на искоренение самого явления экстремизма, минимизацию последствий от экстремистской деятельности, профилактику и предупреждение действий экстремистской направленности» [10]. Вместе с тем, антиэкстремистское административное законодательство в значительной степени хаотично, не соответствует существующим общественным отношениям и нуждается в пересмотре.

В контексте субъективной стороны «антиэкстремистских» составов административных правонарушений необходимо обратиться к ст. 20.3 КоАП РФ, устанавливающую административную ответственность за пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами. В научной литературе приведены примеры необоснованного привлечения к ответственности за демонстрацию нацистской символики [11]. Речь в данном случае идет о примерах размещения пользователями на своих страницах в социальных сетях исторических фотоматериалов, фрагментов из общедоступных произведений киноискусства и т.п. Во всех подобных случаях пользователи, как правило, не руководствуются экстремистскими мотивами и не имеют умысла на пропаганду нацистской атрибутики или символики.

В этой связи необходимо внести в ст. 20.3 КоАП РФ дополнения, в соответствии с которыми «демонстрация нацистской символики без целей пропаганды не должна трактоваться

как нарушение Закона о противодействии экстремизму» [12].

Таким образом, субъектами административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, в зависимости от их конкретного состава могут признаваться, как физические, так и юридические лица. Кроме того, в ряде случаев, чтобы быть привлеченным к административной ответственности, субъект должен обладать признаками специального субъекта. Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений может быть выражена в умышленной форме вины (в подавляющей части составов главы 20 КоАП РФ), либо же в форме неосторожности. В рамках совершенствования законодательства о субъективных признаках административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, необходимо:

- дополнить ст. 20.1 КоАП РФ таким квалифицирующим признаком, как совершение этого правонарушения лицом, которое уже ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное правонарушение;
- внести изменения в ст. 20.3 КоАП РФ, исключив административную ответственность за демонстрацию нацистской символики без целей пропаганды.

Список литературы

1. Постановление Калининградского областного суда от 28.10.2016 № 4А-459/2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Дата обращения – 15.11.2019.
2. Федеральный закон РФ от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.12.1994. № 35. Ст. 3649.
3. *Емельянов А.С.* Ответственность за нарушение требований пожарной безопасности по законодательству Российской Федерации // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2017. № 1. С. 18.
4. Постановление Орловского областного суда от 10.10.2016 № 4А-206/2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Дата обращения – 15.11.2019.
5. *Костенников М.В., Куракин А.В.* Мелкое хулиганство как административное правонарушение, посягающее на общественный порядок, и проблемы его оценки в деятельности полиции // Российская юстиция. 2017. № 6. С. 48.
6. *Канунникова Н.Г.* К вопросу о правовых характеристиках объективной стороны мелкого хулиганства // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 34.
7. *Балытников В.В., Новиков А.В.* Проблемы регламентации и применения административной ответственности за распространение информационных материалов, содержащих изображения запрещенной символики и атрибутики // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 44.
8. *Голубых Н.В., Леготин М.П.* О сущности понятия «экстремизм» // Адвокат. 2013. № 6. С. 63.
9. *Родина М.Е.* Основные направления противодействия экстремизму // Российский следователь. 2016. № 15. С. 44.
10. *Ищенко С.А.* Административно-правовые и другие аспекты экстремизма в современном обществе (история, становление и развитие) // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 20.
11. *Сальников Е.В.* Реконструкция исторических событий при проведении культурно-массовых мероприятий в свете запрета на публичную демонстрацию нацистской атрибутики или символики // Культура: управление, экономика, право. 2015. № 1. С. 19-23.
12. *Пошелов П.В.* Теоретические и практические проблемы статьи 20.3 КоАП РФ // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 74.

УДК 342.9
ББК 67.401

© В.А. ЮНЕВА. 2019

Development of Labor Migration in the Eurasian Economic Union

Развитие трудовой миграции в условиях Евразийского Экономического Союза

Victoria Andreevna YUNEVA,

adjunct correspondence course of the Department of administrative law (platoon commander), police Lieutenant Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot

E-mail: Afinogeeva2011@yandex.ru

Виктория Андреевна ЮНЕВА,

адъюнкт заочной формы обучения кафедры административного права (командир взвода), лейтенант полиции Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: Afinogeeva2011@yandex.ru

Научный руководитель: Бондарь Е.О. заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

Для цитирования: В.А. ЮНЕВА. Развитие трудовой миграции в условиях Евразийского Экономического Союза. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 43—44.

Annotation. The processes of labor migration occupy a special position, both in an individual country and in the international arena, and also act as a common phenomenon in the EAEU member States, so it is important to ensure compliance with the legal framework governing the protection of the legitimate rights and interests of migrants in the process of labor activity. The quality of this task depends on the legal implementation of labor activity of migrants of the EAEU member States.

Key words: labor migration, Eurasian economic Union, cooperation, migration policy, migrants, labor activity, member States, forms of cooperation

Аннотация. Процессы трудовой миграции занимают особое положение, как и в отдельной стране, так и на международной арене, а также выступают распространенным явлением в государствах-членах ЕАЭС, поэтому важно обеспечить соблюдение нормативно-правовой базы, регламентирующей защиту законных прав и интересов мигрантов в процессе трудовой деятельности. От качественного выполнения данной задачи зависит легальное осуществление трудовой деятельности мигрантов стран-членов ЕАЭС.

Ключевые слова: трудовая миграция, Евразийский экономический союз, сотрудничество, миграционная политика, мигранты, трудовая деятельность, государства-члены, формы сотрудничества

Договор о Евразийском экономическом союзе подписан 29 мая 2014 года в Астане, включает в себя раздел XXVI, который регламентирует положения «трудовой миграции» в государствах-членах ЕАЭС. Данный раздел раскрывает аспекты сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции, устанавливает трудовую деятельность, права и обязанности трудящегося государства-члена.

Согласно ст. 96 Договора государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере трудовой ми-

грации в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах [1].

Данная статья полностью раскрывает такие понятия как «государство въезда», «государство постоянного проживания», «государство трудоустройства», «документы об образовании», «заказчик работ (услуг)», «миграционная карта (карточка)», «работодатель», «социальное обеспечение (социальное стра-

хование)», «трудовая деятельность», «трудящийся государства-члена», «член семьи».

Сотрудничество государств-членов ЕАЭС осуществляется посредством взаимодействия государственных органов той или иной страны по вопросам, относящимся к компетенции в данной сфере. Договор о Евразийском экономическом союзе определяет следующие формы сотрудничества в сфере трудовой миграции в рамках ЕАЭС [1]:

1. согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции;
2. обмен нормативно-правовыми актами;
3. обмен информацией;
4. реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации;
5. обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;
6. сотрудничество в рамках консультативных органов.

Отметим, что допускаются и иные формы сотрудничества, но по согласованию государств — членов Евразийского экономического союза.

Вся трудовая деятельность регламентируется законодательством государства трудоустройства, но в соответствии с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе.

Для осуществления трудовой деятельности на территории государства признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями государств-членов ЕАЭС, без проведения процедур признания данных документов. Трудящийся имеет право заниматься профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанных в документах об образовании.

Но следует отметить, что трудящиеся одного государства-члена, претендующие на занятие педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности в другом государстве-члене проходят установленную законодательством государства трудоустройства процедуру признания документов об образовании и могут быть допущены соответственно к педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности в соответствии с законодательством государства-трудоустройства [2, с. 138].

Трудящийся и члены его семьи имеют право на беспрепятственный перевод денежных средств, защиту собственности и владение, пользование и распоряжение своим имуществом, социальное обеспечение (социальное страхование), получение скорой медицинской помощи и иной медицинской помощи, вступление в профессиональные союзы (как и граждане государства трудоустройства), получение информации, касающейся пребывания, условий осуществления трудовой деятельности. Доходы, полученные в результате трудовой деятельности, подлежат налогообложению. Пенсионное обеспечение регулируется законодательством государства, в котором трудящийся постоянно проживает. Дети трудящегося имеют право на посещение дошкольных учреждений, получение образования.

Трудящийся и члены его семьи обязаны соблюдать положения национального законодательства государства трудоустройства, уважать традиции и культуру, нести ответственность за совершение противоправных действий.

В рамках союза на постоянной основе действует Консультативный комитет по миграционной политике при Коллегии Комиссии, целью которого является выработка предложений по сближению законодательств государств-членов в сфере трудовой миграции, обеспечение свободного передвижения граждан внутри Союза, взаимодействие уполномоченных органов стран ЕАЭС по защите прав трудящихся и членов их семей.

Подводя итог вышесказанному, отметим перспективные направления развития сферы миграции в ЕАЭС, что позволит облегчить процедуру трудоустройства и обеспечить свободное передвижение граждан внутри Союза. А именно: граждане освобождаются от обязанности заполнения миграционной карты (карточки) при пересечении границ государств Союза; увеличен срок нахождения без регистрации граждан на территориях государств-членов; предоставляются социальные гарантии трудящимся и членам их семей, а также существует возможность заключения нового трудового или гражданско-правового договора без выезда из страны трудоустройства.

Список литературы

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018).
2. *Моисеев Е.Г., Бекяшев К.А.* Право Евразийского экономического союза: Учебное пособие / Под ред. Е.Г. Моисеева. Москва: Проспект, 2018.

УДК 342.9
ББК 67.401

© Е.В. КАШКИНА. 2019

Resocialization, as a Form of Preventive Action, in the Framework of the Institution of Administrative Supervision of Persons Released from Prison

Ресоциализация, как форма профилактического воздействия,
в рамках реализации института административного надзора
за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Ekaterina Valerevna KASHKINA,

Deputy Head Police training departments for security units public order and migration units VIPK Ministry of Internal Affairs of Russia Candidate of Law, Associate Professor

E-mail: office@unity-dana.ru

Екатерина Валерьевна КАШКИНА,

Заместитель начальника кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России кандидат юридических наук, доцент

E-mail: office@unity-dana.ru

Для цитирования: Е.В. КАШКИНА. Ресоциализация, как форма профилактического воздействия, в рамках реализации института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 45—47.

The issues of administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty are considered. Resocialization is considered as a form of preventive development.

Annotation. : В статье рассматриваются вопросы административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Рассматривается ресоциализация, как форма профилактического развития.

Key words: resocialization, administrative supervision, places of deprivation of liberty

Ключевые слова: ресоциализация, административный надзор, места лишения свободы

Административный надзор за лицами, освобожденных из мест лишения свободы, как в советский период развития административного права, так и на современном этапе рассматривается в качестве меры сдерживания роста рецидивной преступности. Зачастую в научных трудах рядом ученых административный надзор видится гораздо шире, нежели это предусмотрено законодательно. Так, Н.С. Артемьев и А.Н. Бурчихин, исходя из содержания проведенного ими исследования причин рецидивной преступности, утверждают о недостаточности использования возможностей административного надзора, что влияет на малоэффективность социального контроля¹.

О роли и значении общества в реализации указанного института упоминалось и ранее, однако говорить о социальном контроле, равно как и об иных действиях в социальной сфере, в рамках административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, не совсем корректно

В научных трудах проблема ресоциализации лиц указанной категории имеет неоднозначную позицию. Основываясь на анализе положительного опыта зарубежных стран в области ресоциализации осужденных лиц А.Д. Денисов², разделяет мнение Н.А. Стручковой в том, что в процесс ресоциализации необходимо включать не только пенитенци-

арный, но и постпенитенциарный период³. Аналогичного взгляда придерживается А.Р. Абуталипов, утверждающий, что процесс социализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы предопределен пенитенциарным этапом, при этом не умоляется роль постпенитенциарного периода. Аналогичного взгляда придерживаются в своих трудах М.С. Рыбака, И. Евтушенко

В свою очередь И.Л. Емельянов подвергает сомнению всецелую значимость пенитенциарного этапа в ресоциализации, в следствии возникающих обстоятельств развития преступной ментальности у заключенного в результате его интеграции в преступное сообщество во время заключения⁴. Иными словами, так называемый успех в дальнейшей ресоциализации заключенного зависит от тех ценностей и норм, которые он определит для себя в момент нахождения в местах лишения свободы — общепризнанные нормы поведения либо нормы криминальной субкультуры. Подобной точки зрения придерживается М. Рыбак, предлагающий рассматривать ресоциализацию как процесс или результат, фиксирующий произошедшие или не произошедшие изменения личности в исправительном учреждении⁵.

По мнению О.А. Адоевской, с самого начала отбывания срока заключения следует поощрять, а также помогать осужденному поддерживать и укреплять связь с лицами или учреждениями, находящимися за стенами тюрьмы, которые способны содействовать его включению в жизнь в обществе...»⁶. При сформировавшихся мнениях о предпосылках исправления осужденного, способах его повторной интеграции в общество, Т.В. Темаев отрицает связь ресоциализации с исправлением лица⁷.

Несмотря на противоречия в интерпретации исследуемой формы профилактического воздействия, институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, отрицает идею ресоциализации, которая заключается в осуществлении субъектами профилактики мер социально-экономического, педагогического, правового характера⁸. За весь период своего существования и реформирования, рассматриваемый институт подвергался неоднократной критике

за репрессивный характер и отсутствие социальной поддержки⁹.

Помимо исторического аспекта, этому свидетельствует современное законодательство Российской Федерации, в частности Федеральный закон от 23 июня 2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и Федеральный закон от 06 апреля 2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Анализ задачам института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, свидетельствует следующее¹⁰:

1. Несмотря на имеющиеся противоречия во взглядах таких ученых Р.В. Авдеев, О.Г. Карпович, А.Г. Лекарь, Э.И. Петров, А.И. Алексеев, А.В. Крючков, А.В. Макаров на понятие «предупреждение преступлений и иных правонарушений», его соотношение с такими категориями как «профилактика» и «пресечение», в целом можно заключить, что предупреждение преступлений (в более узком смысле) представляет собой деятельность, направленную на недопущение их совершения путем выявления и устранения причин преступлений, условий, способствующих их совершению, оказания предупредительного воздействия на лиц с противоправным поведением¹¹. Иными словами в реализации предупреждения (профилактики) противоправных деяний должны быть задействованы все институты общества — государственные органы, органы местного самоуправления, общественные организации.

2. Согласно федеральному законодательству сотрудник органов внутренних дел, как основной субъект профилактики и осуществления административного надзора, обязан вести с поднадзорным лицом индивидуальную профилактическую работу, направленную на предупреждение совершения им преступлений и других правонарушений, к которой относятся меры воспитательного воздействия, корректирующие поведение лица, при этом, в обозначенный законодателем круг субъектов, в отношении которых применяется индивидуальная профилактика, не входят поднадзорные лица.

Федеральное законодательство не дает пояснений, какие именно меры профилактического воздействия обязан осуществить сотрудник органов внутренних дел в отношении поднадзорного лица. Данная норма является отсылочной, и более детальное упоминание о профилактической работе можно найти в Приказ МВД РФ от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Тем не менее, исследуемая форма профилактического воздействия, не входит в компетенцию сотрудников органов внутренних дел. Следовательно, осуществляя административный надзор за поднадзорными лицами, сотрудники органов внутренних дел не преследует цель ресоциализацию лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

То есть, с одной стороны — профилактика, как комплекс мер, осуществляемый всеми субъектами профилактики и, судя по формулировке, процесс системный, комплексный и непрерывный, а с другой стороны, ресоциализация, способствующая повторной интеграции лица в общество, не предусмотрена в институте административного надзора, основными задачами которого является именно предупреждение и профилактика, в состав которой входит ресоциализация.

Таким образом, и цели и задачи рассматриваемого института достаточно противоречивы и перекликаются с целями и задачами других институтов, например с институтом пробации, нацеленным на создание условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации¹², что предусмотрено Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.¹³ Тем не менее, существующие на сегодняшний день меры интегрируемые в пенитенциарный этап, в постпенитенциарном периоде становятся разрозненными, при котором ряд субъектов профилактики не имеет должное нормативное регламентирование в исследуемой теме.

При уже сформировавшемся мнении, что институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является межотраслевым, существует необходимость внесения изменений в феде-

ральное законодательство в части определения субъектов его реализации, перераспределений функциональных обязанностей, согласно компетенции, благодаря чему будут достигнуты задачи, указанные в ст. 2 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

¹ *Артемьев Н.С., Бурчихин А.Н.* Причины и условия рецидивной преступности и основные меры ее предупреждения // Вестник Вятского государственного университета. 2015. № 5. С. 111.

² *Денисов А.Д.* Там же. С. 253.

³ *Стручкова Н.А.* Некоторые аспекты исполнения наказания и перевоспитания // Воспитание и правопорядок. 1981. № 1. С. 5.

⁴ *Абуталинов А.Р.* Ключевые проблемы постпенитенциарного периода и причины дезадаптации освобожденных из мест лишения свободы в условиях российской реальности. // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 8—9. С. 22.

⁵ *Рыбак М.С.* Ресоциализация осужденных к лишению свободы: проблемы теории и практики. Саратов. 2001

⁶ *Адоеская О.А.* О возможностях и пределах учета международного опыта ресоциализации осужденных к лишению свободы // Юридический вестник Самарского университета. 2018. № 1. Том 4. С. 69.

⁷ *Темаев Т.В.* Исправление осужденного: ресоциализация или неосоциализация? // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2012. № 12 С. 20.

⁸ Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 № 182-ФЗ .

⁹ *Бекетов О.И.* Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: автореф дис. ...д-ра юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 6 .

¹⁰ Статья 2 ФЗ 64.

¹¹ *Коржев М.А.* Понятие и система предупреждения преступности // Инновационная наука. 2015. № 7—2 (7). С. 77

¹² Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р «Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

УДК 342.951
ББК 67.401

© В.В. КАРДАШЕВСКИЙ. 2019

Correlation of Migration Policy and the State of National Security of the Russian Federation

Соотношение миграционной политики и состояния национальной безопасности Российской Федерации

Vladimir Viktorovich KARDASHEVSKY,

Head of the Department of Administrative Activities of the Department of Internal Affairs of Moscow University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, candidate of law

E-mail: office@unity-dana.ru

Владимир Викторович КАРДАШЕВСКИЙ,

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

E-mail: office@unity-dana.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования: В.В. КАРДАШЕВСКИЙ. Соотношение миграционной политики и состояния национальной безопасности Российской Федерации. Актуальные проблемы административного права и процесса. 4/2019. С. 48—50

Annotation. The article deals with the implementation of migration policy on the state of national security in the Russian Federation. Based on the analysis of the main aspects of the state of national interests and priorities, measures to optimize migration policy are proposed.

Key words: state migration policy, national security, national interests and priorities

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы реализации миграционной политики на состояние национальной безопасности в Российской Федерации. На основе анализа основных аспектов состояния национальных интересов и приоритетов предлагаются мероприятия по оптимизации миграционной политики.

Ключевые слова: государственная миграционная политика, национальная безопасность, национальные интересы и приоритеты

Значительное внимание на современном этапе развития российского государства уделяется государственной миграционной политике. В 2018 году Указом Президента Российской Федерации была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы¹. Этим же указом Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации в 3-месячный срок утвердить план мероприятий по реализации Концепции в 2019—2021 годах. Такой план был утвержден

распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 года № 265-р. В пункте 3 раздела I обозначено, что «Концепция разработана с учетом основополагающих документов, затрагивающих вопросы реализации миграционной политики, прежде всего Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». В главе 3 Стратегии национальной безопасности перечислены национальные интересы и приоритеты, к которым отнесены, в том числе, повышение качества жизни, укрепление здоровья населения,

обеспечение стабильного демографического развития страны и сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей². Подобные утверждения приведены и в п. 15 главы 3 Концепции. В частности там обозначено, что Миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем. Она должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию лиц (в том числе покинувших ее), которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества.

В каких условиях формируется и реализуется миграционная политика нашего государства на современном этапе. Прежде всего необходимо отметить, что только в течение 2012—2017 года интенсивность внутренней миграции в Российской Федерации увеличилась на 10 процентов. Прогрессирует общая тенденция к концентрации населения в Центральном, Северо-Западном и Юго-Западном регионах страны. Это приводит к существенному росту диспропорции размещения населения. Большая часть населения перемещается в Московский и Санкт-Петербургский регионы, а также на Краснодарский край, что в свою очередь влечет за собой существенное ухудшение демографической ситуации в регионах. Кроме того значительный приток населения в центральные регионы размывает традиционный образ жизни коренного населения, нередко создает предпосылки к социальным конфликтам, связанным с различными взглядами на уклад жизни, культурные ценности, традиции и т.д.

В Концепции отмечено, что в 2012—2017 годах миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. В гражданство Российской Федерации принято более 1 млн человек. Суммарный миграционный прирост за этот

период составил 1,6 млн человек. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составила около 3 млн человек (3—4 процента от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — иностранные граждане), постоянно или временно проживает в Российской Федерации более 1 млн иностранных граждан. Следует отметить, что среди иностранных граждан, прибывающих в Россию, значительную часть составляют работники без какой либо квалификации либо низко квалифицированные работники, которые востребованы лишь потому, что готовы работать за меньшие деньги, чем коренное население или на тех должностях, которые не пользуются спросом у граждан России, по тем или иным причинам³. В целом, можно констатировать, что такая компенсация провалов в сфере демографии с большой степенью вероятности ведет к снижению общекультурного и интеллектуального потенциала в стране. Кроме того наблюдается существенное увеличение нагрузки на объекты социальной инфраструктуры (в том числе медицинские и образовательные учреждения), что в свою очередь может приводить к повышению социальной напряженности.

Часть иностранных граждан не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей, не только не желают интегрироваться в российское общество, но и пытаются самоорганизовываться по этническому признаку, пытаются навязывать коренному населению свой уклад жизни. Они потребительно рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических и социальных потребностей, нарушают требования законодательства Российской Федерации. Кроме того, значительный поток мигрантов также может способствовать проникновению в Российскую Федерацию членов криминальных, террористических и экстремистских структур, что может стать прямой угрозой для национальной безопасности.

В настоящее время, несмотря на позитивную направленность нормативного правового регулирования миграционных процессов, нередко просматривается превращение миграции только в способ заполнения рабочих мест при отсутствии реализации положительных аспектов, определенных в Концепции, что не в полной мере соответствует требованиям Указа Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Представляется, что для полноценной реализации современных запросов общества в сфере миграции необходимо:

- провести дополнительную проработку вопроса об оптимальном распределении миграционных потоков между регионами, с учетом их потребностей;
- определить и реализовать комплекс мероприятий по интеграции мигрантов в российское общество;
- организовать периодический мониторинг динамики нагрузки на значимые элементы инфраструктуры регионов, на основе анализа результатов которого определить предельное количество мигрантов, позволяющее обеспечить стратегические национальные приоритеты.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ от 4 января 2016 г. № 1 (часть II) ст. 212.

2. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы» // Собр. законодательства РФ от 5 ноября 2018 г. № 45 ст. 6917.

3. Особенности административной деятельности в сфере внутренних дел // Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Калинина С.В., Кокорев А.Н. Москва, 2019.

¹ Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы» // Собр. законодательства РФ от 5 ноября 2018 г. № 45 ст. 6917.

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ от 4 января 2016 г. № 1 (часть II) ст. 212.

³ Особенности административной деятельности в сфере внутренних дел // Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Калинина С.В., Кокорев А.Н. Москва, 2019.