

International journal
ACTUAL PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE LAW
AND PROCESS

No 2

IJAPALP

2020



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА

**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ**

А.В. Агапов
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

А.А. Bakradze,
doctor of law, professor

А.А. Бакрадзе,
доктор юридических наук,
профессор

S.N. Bratanovsky,
doctor of law, professor

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

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

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

А.М. Voronov,
doctor of law, professor

А.М. Воронов,
доктор юридических наук,
профессор

А.У. Grishko,
doctor of law, professor

А.Я. Гришко,
доктор юридических наук,
профессор

A.A. Grishkovets,
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 ра-
ботник 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

**EDITORIAL
BOARD**

С.М. Зубарев,
доктор юридических наук,
профессор

A.V. Zubach,
candidate of law, professor

А.В. Зубач,
кандидат юридических наук,
профессор

S.M. Ziryayov,
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. Kononov,
doctor of law, professor, member
of RAUN

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

A.M. Kononov,
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. Maiorov,
doctor of law, professor

В.И. Майоров,
доктор юридических наук,
профессор

V.P. Maiorov,
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, до-
цент

A.M. Osaveluk,
doctor of law, professor

А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор

N.F. Popova,
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, до-
цент

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, до-
цент

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. Tataryan,
doctor of law, assistant professor

В.Г. Татарян,
доктор юридических наук,
профессор

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

Л.Н. Тепман,
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

P. 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, канди-
дат юридических наук, доктор,
экономических наук, профессор

V.A. Yusupov,
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 viewers
are not responsible for the quality,
accuracy and correctness of
citing of works by their authors.
Responsibility for the quality,
accuracy and correctness of citing
of works solely lies with the

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

CONTENTS 2/2020

Amelchakova V.N. To the question: about the legal status of a foreign citizen and a stateless person.....	5
Bondar E.O., Sitkov A.S. Features of bringing to administrative responsibility for offenses in the field of environmental protection and nature management	10
Prudnikova T.A., Bruner R.A. About discrepancy of point 2 of part 3 of article 104 of the Federal law «On the contract system in the sphere of purchases of goods, works, services for ensuring state and municipal needs» to the Constitution of the Russian Federation.....	14
Zhalsanov B.T. The Ministry of the Interior of the Russian Federation in public administration	20
Kivich Yu.V. Features of qualification of beatings in connection with their decriminalization	22
Kovshevatsky V.I. Prohibition in administrative and tort law as a legal construction.....	25
Kurbatova O.V. The provision of public services using information technology.....	28
Lakhtina T.A. On the issue of the procedure for making payments using cash registers	31
Lisitsyna E.V. The Most Likely Mistakes when Conducting the Procedure for Bringing Employees of Internal Affairs Bodies to Responsibility	34
Solomatina E.A. Shevchenko T.V. Regulatory and legal support of activities educational organizations of the Ministry of internal Affairs of Russia in accordance with Federal law No. 273-FZ of December 29, 2012 «On education»	37
Komovkina L.S. Prevention and settlement of conflicts of interest in internal Affairs bodies.....	42
Olshevskaya A.V. Popovich O.M. Appeal of normative acts and illegal actions of state authorities.....	46
Tataryan V.G., Khadisov G.Kh. Administrative and delict law: concept, subject and method of legal regulation.....	50
Baranov A.A. Solomatina E.A. Some aspects of victimological prevention of crimes committed using the Internet and mobile communications	54
Kivich Yu.V. Problems of legal regulation of the stage of consideration in proceedings on administrative offences	58
Fadeeva I.V. State management of labor migration during the pandemic.....	61
Tsvetkov A.V. On the issue of the powers of the district police Commissioner to review cases of administrative offenses	64

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:
Генерального директора
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»
В.Н. Закаидзе
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. Клдесели
Корреспондент:
М.Я. Нодия
Тел./факс: +995322421207/08
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

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

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

Отпечатано в цифровой типогра-
фии 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 авто-
рами статей. Ответственность за
качество, правильность и коррект-
ность цитирования произведений
**несут исключительно авторы
опубликованных материалов**
www.unity-dana.ru
www.niion.org

СОДЕРЖАНИЕ 2/2020

Амельчакова В.Н. К вопросу: о правовом статусе иностранного гражданина и лица без гражданства	5
Бондарь Е.О., Ситков А.С. Особенности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования	10
Прудникова Т.А., Брунер Р.А. О несоответствии пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Конституции Российской Федерации	14
Жалсанов Б.Ц. Министерство внутренних дел Российской Федерации в государственном управлении	20
Кивич Ю.В. Особенности квалификации побоев в связи с их декриминализацией	22
Ковшевацкий В.И. Запрет в административно-деликтном праве как юридическая конструкция	25
Курбатова О.В. Предоставление государственных услуг с использованием информационных технологий	28
Лактина Т.А. К вопросу о порядке осуществления расчетов с применением контрольно-кассовой техники	31
Лисицына Е.В. Наиболее вероятные ошибки при проведении процедуры привлечения сотрудников органов внутренних дел к ответственности	34
Соломатина Е.А., Шевченко Т.В. Нормативное правовое обеспечение деятельности образовательных организаций МВД России в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании»	37
Комовкина Л.С. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел	42
Ольшевская А.В., Попович О.М. Обжалование нормативных актов и неправомερных действий органов государственной власти	46
Татарян В.Г., Хадисов Г.Х. Административно - деликтное право: понятие, предмет и метод правового регулирования	50
Баранов А.А., Соломатина Е.А. Некоторые аспекты виктимологической профилактики преступлений, совершаемых с использованием сети «Интернет» и средств мобильной связи	54
Кивич Ю.В. Проблемы правового регулирования стадии рассмотрения в производстве по делам об административных правонарушениях	58
Фадеева И.В. Государственное управление трудовой миграцией в период пандемии	61
Цветков А.В. вопросу о полномочиях участкового уполномоченного полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях	64

TO THE QUESTION: ABOUT THE LEGAL STATUS OF A FOREIGN CITIZEN AND
A STATELESS PERSONК ВОПРОСУ: О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА
И ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Venera Naumovna Amelchakova,

associate Professor of administrative law at Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot, candidate of legal Sciences,
associate Professor

Венера Наумовна Амельчакова,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук,
доцент**Annotation.** About the legal status of a foreign citizen and a stateless person**Keywords:** Administrative and legal status, foreign citizens, stateless persons**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства.**Ключевые слова:** Административно-правовой статус, иностранных граждан, лицо без гражданства**Для цитирования:** В.Н. Амельчакова. К вопросу: о правовом статусе иностранного гражданина и лица без гражданства.

Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.5-9.

Административно-правовой статус иностранных граждан, находящихся на территории РФ, не является одинаковым для всех лиц по объему прав.¹ То есть имеется некоторое неравноправие, заключающееся, главным образом, в возможностях въезда на территорию РФ, трудоустройства и передвижения, в зависимости от: наличия территориально-исторических связей РФ и государства, гражданином которого является иностранный гражданин; политических взаимоотношений и договоренностей между государствами; срока пребывания на территории Российской Федерации; цели пребывания на территории Российской Федерации; - профессии, если целью пребывания, является работа.

Эти различия могут выражаться как в административно бюрократических процедурах возможности въезда на территорию Российской Федерации и нахождения на ней, так и в возможностях трудоустройства, обучения и т.д. Рассмотрим их подробнее.²

Наиболее благоприятный административно-правовой режим, предусмотрен для граждан некоторых государств, ранее входивших в состав СССР, например, Узбекистана, Казахстана, Республики Беларусь.

Во-первых, с этими государствами установлен безвизовый режим, согласно которому, они имеют право въезжать на территорию Российской Федерации в упрощенном порядке, не требующем оформления визы.

И, если для граждан иных государств, в отношении которых действуют безвизовые прави-

ла, срок нахождения на территории России, без оформления визы ограничен 90 днями, для более длительного нахождения им необходимо ее получение, независимо от причин и целей пребывания на территории страны, гражданам вышеуказанных государств, достаточно иметь документальное основание нахождения на территории РФ, трудоустройство, патент на работу, поступление в учебное заведение.

Иностранцем гражданином в международном праве является лицо, которое не имеет гражданства в стране его местонахождения, тем не менее, имеет подтверждение гражданства другого государства.

Лица, не имеющие гражданства отличаются от иностранцев и называются – апатриды.

На территории определенного государства правовое положение иностранных граждан выражает собой их обязанности и права вместе взятые. Оно определяется внутренними законами государства, принимая во внимание обязательства по международным договорам.

Виды правового режима иностранцев, их три вида правового режима иностранцев:

национальный – выражает собой уравнивание статуса иностранцев в разных областях отношений с гражданами местопребывания;

специальный – включает в себя обеспечение иностранным гражданам конкретных прав и определяет обязанности. Таким образом, граждане членов СНГ имеют многочисленные права в Российской Федерации, которые даны им по-

средством соглашения Российской Федерации с республиками в составе СССР;

режим наибольшего благоприятствования – определяется обеспечением иностранцам конкретных прав и обязанностей в той или иной сфере, которые даются гражданам любого третьего государства и пребывающих в этой стране с более привилегированным положением.

Такой режим определяется непосредственно на основе обоюдности и согласно договоренности между этими государствами.³

Разность прав иностранных граждан и людей страны проживания определены в основном в областях политических прав, то есть иностранные граждане не имеют права участвовать в выборах и избираться в представительные органы власти, а также принимать участие в референдумах и иметь доступ к государственной службе в данной стране.

Также не могут иметь отношение к военной службе, поскольку иностранцы не несут воинского долга. У них нет права въезда и выезда, но может быть установлен безвизовый режим, либо позовительная система въезда и выезда граждан конкретного государства и так далее.

Когда иностранец пребывает за границей, то получает защиту и покровительство от государства для своего гражданства. Иностранцам гражданам предоставляется право иметь юридическую помощь и защиту от подобающих органов своего государства, а также его содействие, если в стране пребывания отказывают в правосудии и так далее.⁴

Одновременно иностранец не утрачивает юридической связи со своим государством и предан законам своей страны.

Национальный режим обеспечивается иностранным гражданам – это дает им право быть на одном уровне с лицами РФ в области имущественных прав, но при этом еще обязывает их ответственностью настоящего гражданско-правового законодательства.

Материальные, персональные неимущественные, трудовые, процессуальные и семейные права иностранцев, которые пребывают на территории Российской Федерации, устанавливаются законами международного частного права. Одновременно к ним относится и процедура правовых норм государства России, а также и отечественного государства.

Двойственная противоречивость представляет своеобразие правового положение иностранцев.

Исходя из п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ⁵, в РФ иностранные граждане имеют возможность быть правомочными так же, как и российские граждане, если другое не установлено законом.

Таким образом, им обеспечивается национальный режим. Соответственно ст. 2 «Всеобщей декларации прав человека» от 10 декабря 1948 г., иностранные граждане, пребывающие на территории Российской Федерации, имеют равноценное правомочие с гражданами Российской Федерации.

Такое положение не зависит от цвета кожи, расы, религии, пола, языка, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или другого положения. Обеспечение иностранным лицам правомочия, равноценного с гражданами РФ, не укладывается с вопросом о месте жительства в России.

Иностранцы имеют право обращаться в суды Российской Федерации и использовать гражданские процессуальные права, так же, как и граждане России.

Правомочие иностранных лиц может ограничиваться только вследствие решения Правительства РФ посредством ответной меры для граждан тех государств, которые также ограничили правомочия для российских личностей. В этом случае действует закон простого международного права, происходящий из системы суверенного равноправия государств.⁶

Использование национального законодательства иностранных граждан разрешается только при существовании международного договора касаясь такого вопроса, сообщником которого является Российская Федерация.

Ответственность иностранцев, находящихся в России, заключаются в следующем:

- должны проявлять уважение к Конституции⁷ и следовать законам страны, в которой пребывают (ст. 62 Конституции РФ);
- не быть источником пропаганды национальной, социальной, расовой или религиозной вражды (ст. 29 Конституции РФ);
- оберегать сохранность исторического культурного наследия, памятники истории и культуры (ст. 44 Конституции РФ);
- уплачивать законно фиксированные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ);
- беречь природу и окружающую среду, осторожно обращаться с богатствами природы (ст. 58 Конституции РФ).

Иностранные граждане, пребывающих на территории Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, обязаны получить разрешение на работу в РФ.

При этом временно пребывающие, граждане иных государств, вправе трудоустроиться, только в субъекте РФ и по профессии, которые указаны в разрешении на работу. Работодателю, нет необходимости в получении разрешения на трудоустройство иностранного гражданина, однако, уведомление контролирующих административных органов обязательно.⁸

Иностранные граждане, временно пребывающие в РФ в порядке, требующем получения визы, вправе трудоустроиться лишь при наличии приглашения от работодателя и выданной на основании его рабочей визы, а также разрешения работодателю на привлечение к работе иностранной рабочей силы, и разрешения на работу конкретного гражданина, органов ГУВМ МВД РФ, на основании заключения органа государственной службы занятости населения о целесообразности привлечения и использования иностранных работников (п. 3 ст. 18 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"⁹).

Исключения, согласно ст. 13 Закона № 115-ФЗ, предусмотрены лишь в некоторых случаях, например, при привлечении высококвалифицированных специалистов, когда от работодателя не требуется получения разрешений.

Если иностранный гражданин постоянно проживает на территории РФ, то для его трудоустройства никаких специальных разрешений не требуется ни работнику, ни работодателю. Они свободны в выборе места для осуществления трудовой деятельности, в перемещении по территории РФ и даже обладают некоторыми политическими правами (о чем уже упоминалось выше).

Временно проживающие в РФ, имеющие возможность осуществлять трудовую деятельность без получения специальных разрешений, на основании межгосударственных договоренностей, имеют право трудоустройства только в том субъекте РФ, в котором им разрешено временное проживание. Они не вправе менять место жительства, то есть, ограничены в передвижении.

По истечении времени пребывания, определенного разрешительным документом, им необходимо продлить срок либо покинуть территорию. В противном случае их нахождение на территории РФ будет считаться нелегальным и повлечет ряд неблагоприятных последствий.¹⁰

Иностранные граждане, признанные беженцами или получившие временное убежище на территории РФ — это особая категория иностранных граждан. Для таких лиц документом, удостоверяющим личность, является не паспорт, виза, вид на жительство, а удостоверение беженца либо свидетельство о предоставлении временного убежища.

Их правовой статус, практически приравнен к статусу граждан РФ, исключением являются, пожалуй, лишь отсутствие политических прав.

Специфика правового регулирования семейных отношений данного типа заключается в важности определения, к нормам права какой страны необходимо их отнести. Данным вопросом занимается раздел VII СК РФ¹¹. В нем отражены коллизионные нормы.

В качестве коллизионных правовых норм выступают нормы, которые указывают на вид необходимого к применению законодательства, а также нормы, которые не имеют прямого ответа относительно того, как необходимо разрешить проблему.

Данный вид норм кроме СК РФ можно встретить и в ряде международных договоров России.

Гражданин – это лицо, которое принадлежит в правовом ключе к конкретной стране.

В качестве иностранного гражданина выступает лицо, у которого принадлежность к определенной стране должна иметь подтверждение в виде национального паспорта.

На основании ст.62 для граждан РФ возможно приобрести второе гражданство. Для граждан, которые имеют два гражданства, важно соблюдать законы двух стран.

В качестве лица без гражданства выступает лицо, у которого нет доказательств того, что он относится к какой-либо стране.

Так как ряд международных договоров России с иными странами относительно правовой помощи в семейных делах выступают в качестве ключевой части семейного законодательства, в ситуациях, когда наблюдаются различия в коллизионных нормах СК РФ и нормах международных договоров России, приоритет будет на стороне норм международного договора. Речь об этом идет в ст.15 Конституции РФ, а также в ст.6 СК РФ.¹²

Положения для регулирования брачных отношений, в которых принимают участие иностранные граждане, а также лица, у которых нет гражданства.

Иностранцы граждане имеют право: свободно передвигаться в деловых или личных целях по территории России (исключение составляют объекты, организации и территории, для въезда на которые необходимо особое разрешение, предусмотренное федеральным законодательством); временно проживать на территории России сроком до трех лет; получить вид на жительство; быть избранными и избирать в органы местного самоуправления (при условии постоянного проживания в России), принимать участие в местном референдуме; свободно выбирать род профессиональной деятельности, заниматься предпринимательской или иной экономической деятельностью, не запрещенной законом; поступить на военную службу по контракту, работать в Вооруженных Силах России в качестве гражданского персонала. Срок пребывания в России для иностранного гражданина определяется сроком действия визы.

Правительством РФ предусмотрены квоты на временное проживание, срок действия которого составляет до трех лет. На протяжении срока действия данного разрешения по заявлению гражданина другой страны при наличии на то законных оснований может быть предоставлен вид на жительство. Вид на жительство предоставляет территориальный орган исполнительной власти по вопросам внутренних дел.

Иностранцы граждане не имеют права: быть избранными или избирать в органы государственной власти субъектов РФ, федеральные органы государственной власти, участвовать в референдуме субъектов РФ и России; осуществлять деятельность на муниципальной службе; замещать должности в составе экипажа судна, которое плавает под Государственным флагом России, являться членом экипажа военного корабля, командиром судна гражданской авиации и т.д.; работать в организации и на объектах, связанных с обеспечением безопасности РФ; призываться на альтернативную гражданскую службу - военную службу.

Въехавший на территорию России гражданский гражданин обязан зарегистрироваться со дня прибытия в течение 3-х рабочих дней по письменному личному заявлению.

Регистрацию иностранных граждан производит территориальный орган федерального органа исполнительной власти (за исключением дипломатов и членов их семей).

Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев Положение беженцев регулируется Федеральным законом N 4528-1 "О беженцах"¹³.

Беженцем является иностранный гражданин или лицо без гражданства, покинувшее страну своего гражданства в силу преследования, опасений за собственную жизнь, дискриминации по национальности, признаку расы, вероисповедания, по политическим убеждениям, принадлежности к той или иной социальной группе.

Вынужденный переселенец – это, как правило, гражданин РФ, покинувший иностранное государство и прибывший в Российскую Федерацию или переехавший из одного субъекта Федерации в другой.

К вынужденным переселенцам относятся иностранные граждане на законных основаниях, постоянно проживающие на территории России, но изменившим место своего жительства. Человек получает статус вынужденного переселенца или беженца по ходатайству лица. При этом осуществляется проверка заявления и предоставляется соответствующее удостоверение.¹⁴

Отказ в предоставлении статуса беженца или в принятии ходатайства можно обжаловать в судебном порядке.

Вынужденным переселенцам и беженцам предоставляется долгосрочная беспроцентная ссуда на строительство или приобретение жилья. Данные лица могут пользоваться некоторыми правами граждан России и нести определенные обязанности.

Беженец, как юридическое понятие обладает рядом признаков: не является гражданином РФ, прибывает на территорию России из другого государства; ходатайствует о приобретении статуса беженца в результате опасений преследований по национальному признаку, признаку расы, вероисповедания, по политическим убеждениям, принадлежности к той или иной социальной группе; не может (или не желает) пользоваться покровительством и защитой своей страны; не может и не хочет вернуться в свою страну из-за опасений за свое здоровье и жизнь; компетентные органы РФ приняли решение о предоставлении лицу статуса беженца.

К беженцам не относятся лица, которые совершили преступные действия: против человечности и мира, предусмотренные в международных актах военные преступления, тяжкие не политические преступления, против целей и принципов ООН.¹⁵

Лицо не является беженцем, если покинуло территорию своего государства или постоянного места жительства по следующим причинам: из-за голода, по экономическим причинам, из-за чрезвычайных ситуаций техногенного или природного и характера.

Лицу может быть отказано в предоставлении статуса беженца, если:

– данным лицом было совершено на территории России преступление и возбуждено уголовное дело;

– лицу уже было отказано в предоставлении статуса беженца, обстановка в его государстве со дня получения отказа в предоставлении статуса не изменилась;

– существует обоснованный отказ от любого из государств, поддерживающих Конвенции ООН о статусе беженцев или Протокол о беженцах в признании лица беженцем (правовые нормы о признании лица беженцем не должны противоречить законам РФ);

– у лица есть гражданство третьего государства, и данное лицо могло воспользоваться защитой от преследования в этом государстве;

– лицо приехало с территории того государства, где могло получить статус беженца;

– лицо выразило отказ сообщать о себе личные данные;

– лицо имеет мужа или жену, граждан РФ; лицо имеет разрешение на постоянное проживание в РФ; есть другие, предусмотренные законодательством РФ, основания.

Для признания лица беженцем необходимы следующие действия: обращение с соответствующим ходатайством, предварительное его рассмотрение, рассмотрение по существу, принятие решения о предоставлении или отказе в предоставлении статуса беженца.

¹Бабаев Р. Ю. Особенности правового регулирования труда иностранных граждан в сфере физической культуры и спорта в Российской Федерации // Дисс... к. ю. н. М. – 2014.

²Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

³Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

⁴Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

⁵"Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 28.04.2020)

⁶Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

⁷"Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)

⁸Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

⁹Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25.07.2002 N 115-ФЗ

¹⁰Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

¹¹"Семейный кодекс Российской Федерации" от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020)

¹²Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

¹³Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 (ред. от 26.07.2019) "О беженцах"

¹⁴Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

¹⁵Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. 2011 // URL: <http://texts.news/pravo-rossii-administrativnoe/subyektyinesuschieotvetstvennost-34921.html>

**FEATURES OF BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR
OFFENSES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND NATURE
MANAGEMENT****ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ****Elena Olegovna Bondar,**Deputy Head of the Department of Administrative Law, Moscow University of the
Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot, Candidate of Legal Sciences**E-mail:** bondar_elena@mail.ru**Alexander Sergeevich Sitkov,**

Cadet of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. ya. Kikot

E-mail: sitkovlaw@gmail.com**Елена Олеговна Бондарь,**Заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя,
кандидат юридических наук**Александр Сергеевич Ситков,**

Курсант Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя

Annotation. The article discusses the importance of combating environmental offenses, analyzes the measures of administrative responsibility for their commission, and also provides statistical data of the Judicial Statistics of the Russian Federation, which allows us to draw objective conclusions about the most productive sanctions applied in the field of environmental protection and nature management. In conclusion, the author concludes that the system of administrative penalties for offenses in the field of environmental protection and nature management is the most important means of ensuring the environmental safety of the Russian Federation - in general, and in its subjects - in particular.

Keywords: environmental offenses, improving administrative responsibility, statistics on environmental offenses, legal support for environmental safety

Аннотация. В статье рассматривается значимость борьбы с экологическими правонарушениями, анализируются меры административной ответственности за их совершение, а также представляются статистические данные Судебной статистики РФ, что позволяет сделать объективные выводы о наиболее продуктивных санкциях, применяемых в сфере охраны окружающей среды и природопользования. В заключении авторы делают вывод о том, что система административных наказаний за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования является важнейшим средством обеспечения экологической безопасности Российской Федерации – в целом, и в ее субъектах - в частности.

Ключевые слова: экологические правонарушения, совершенствование административной ответственности, статистика экологических правонарушений, правовое обеспечение экологической безопасности

Для цитирования: Е.О. Бондарь, А.С. Ситков. Особенности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.10-13.

Известный факт, что человек и природа неразрывно связаны между собой. Ежедневно мы ощущаем дуновение ветра, наблюдаем закаты и восходы. Общество складывается исходя из тех природных ресурсов, которые находятся на её территории, влиянию экологии подвержены абсолютно все люди.

От её качества зависит уровень здоровья новорожденных, заболеваемости, продолжительность жизни. Новые угрозы и вызовы возникают в связи с оказанием большого влияния на окружающий мир, чаще всего он носит отрицательный

характер. Таким образом, экологические проблемы были, есть и будут актуальными.

Ввиду того, что 2017 год был объявлен в Российской Федерации годом экологии, Президентом РФ 1 декабря 2016 году была утверждена Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации № 642, где отразилось, что в ближайшие 10 - 15 лет приоритетами научно-технологического развития Российской Федерации следует считать те направления, которые позволяют:

- обеспечить переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике;

- повысят эффективность добычи и глубокой переработки углеводородного сырья;
- сформируют новые источники, способы транспортировки и хранения энергии;
- перейти к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработку и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективную переработку сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания;
- освоить и использовать космическое и воздушное пространство, Мировой океан, Арктику и Антарктику;
- дать эффективный ответ российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе применяя методы гуманитарных и социальных наук.

Проблемы предупреждения экологических правонарушений являются особенно значимыми, в связи с чем, изучение отдельных аспектов привлечения к административной ответственности за правонарушения в области природопользования и охраны окружающей среды представляют значительный научный и практический интерес.

Предупреждение правонарушений в области природопользования и охраны окружающей среды, т.е. экологических правонарушений, занимает приоритетное место в механизме правового обеспечения экологической безопасности, которая является одним из элементов системы национальной безопасности РФ в целом.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная указом Президента РФ 19 апреля 2017 года, предусматривает, что совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональная система обеспечения экологической безопасности, является одним из приоритетных направлений решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности.

Отметим также, что в механизме правового обеспечения экологической безопасности, природопользования и охраны окружающей среды ведущую роль играют меры административного принуждения и, особенно, меры административной ответственности за совершение экологических правонарушений, выраженные в системе

административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов РФ, как средство предупреждения и борьбы с ними.

В теории административно-деликтного законодательства под административным экологическим правонарушением понимается «общественно-вредное, противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, посягающее на отношения в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, причиняющее экологический вред или создающее угрозу причинения такого вреда, за совершение которого КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации установлена административно-правовая ответственность».¹

Стоит обратить внимание на то, что, несмотря на актуальность и значимость изучения проблематики института административной ответственности на современном этапе, единого подхода к пониманию данного правового явления среди ученых-административистов на сегодняшний день нет.²

С нашей точки зрения, такие правовые категории как «экологическая ответственность» и «экологическое правонарушение» имеют место в российской правовой системе, которая, в свою очередь, на сегодняшний день переживают процесс своего становления и развития, в силу чего, говорить о них, как об окончательно сформировавшихся правовых явлениях несколько преждевременно. Вместе с тем, общая теория права традиционно выделяет уголовную, гражданскую, административную ответственности, а экологическую ответственность рассматривает как разновидность административной ответственности.

Составы административных правонарушений в области природопользования и охраны окружающей среды, а также ответственность за их совершение содержатся в главе 8 КоАП РФ, а также в законодательстве субъектов РФ.

Рассмотрение статистических данных Судебной статистики РФ позволит проанализировать сложившуюся ситуацию в судебной и правоприменительной деятельности, что даёт возможность сделать объективные выводы о наиболее продуктивных санкциях, применяемых в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

За 2018 год всего было рассмотрено 73 721 дел о правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования. Из них подвергнуто наказанию 57 016, из этого следует, что доля наказанных составляет 77.3 %. Оправда-

но 4 578 лиц, доля оправданных составляет 22,7 %. Самой многочисленной из санкций за совершение экологических правонарушений является штраф, в 2018 году было наказано штрафом 52 808 человек, сумма, взысканная государством, составляет 592 538 тысяч рублей.

Средняя сумма штрафа составляет 10 тысяч рублей. Следующей по количеству применения судами является такая санкция, как конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Всего было конфисковано 18 225 орудий и предметов совершения административного правонарушения. Лишены специального права и подвергнуты дисквалификации 1 089 лица. Такая санкция, как административное приостановление деятельности была применена судами 399 раз.

Самый распространенным составом за 2018 год является «Нарушение правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов (8.37 КоАП)», всего рассмотрено 50 356 дел, а подвергнуто наказанию 43 096 лиц (доля наказанных составляет 85.6 %).

Также много правонарушений было совершено в лесной сфере, а именно «Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев и кустарников, нарушение правил санитарной безопасности в лесах (8.28, 8.28.1, 8.31 ч. 2, 3 КоАП)» рассмотрено 16 680 дел, а привлечено к ответственности 9 608 лиц (доля наказанных составляет 57.6).

Следующим по численности составом за экологические правонарушения является «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (8.2, 8.3 КоАП)», было рассмотрено 2 137, а подвергнуто наказанию 1 367 (доля наказанных 64.0 %).³

Таким образом, в качестве наказаний за экологические правонарушения санкции статей главы 8 КоАП РФ, предусматривают, так называемые, основные виды наказаний за экологические правонарушения - это предупреждение, штраф, приостановление деятельности, а также конфискацию в качестве дополнительной меры по отдельным составам правонарушений. Следует понимать, что если штраф, приостановление деятельности и конфискация в качестве наказаний являются эффективными средствами предупреждения экологических правонарушений, отвечающих тре-

бованиям принципа соразмерности наказания совершенному деянию, то предупреждение, как способ борьбы с экологическими правонарушениями, представляется нам весьма сомнительным и малоэффективным.

Кроме того, проблема привлечения к административной ответственности за совершение экологических правонарушений по статьям главы 8 КоАП РФ, предусматривающим незначительные суммы штрафов или предупреждение в качестве наказания, заключается в том, что в большинстве случаев по таким составам инспекторы контролирующих органов просто не составляют протоколы об административном правонарушении, что подтверждается и по данным судебной статистики – отсутствие дел об административных правонарушениях, санкции за которые предусматривают незначительные размеры штрафов.

Из этого следует, что увеличение размеров административных штрафов за правонарушения в области природопользования и охраны окружающей среды по отдельным статьям главы 8 КоАП РФ позволит добиться снижения количества экологических правонарушений. Так же следует учесть, что данные меры будут направлены не только на специальных субъектов, но и на общих субъектов, т.е. граждан, выраженной необходимой объективной предупредительной мерой.

Такой способ борьбы с экологическими правонарушениями будет направлен не только на удовлетворение финансовых интересов государства, но и на достижение таких целей административного наказания, как общая и частная превенция, исходя из понимания административного наказания как предусмотренной КоАП РФ меры административной ответственности, применяемой судьей, иным уполномоченным органом или должностным лицом к физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение, состоящей в установлении в отношении данного лица определенных ограничений (запретов, лишений) имущественного, личного или организационного характера, либо в оказании на него властного морально-психологического воздействия в целях его правового воспитания, предупреждения совершения им, а также другими лицами, новых аналогичных или иных административных правонарушений⁴.

Вместе с тем, как справедливо указывает Руденко А.В., законодатель при осуществлении нормотворческой деятельности, устанавливая размер административного наказания за конкретное правонарушение, должен оценивать его

с точки зрения соотносимости его с характером и степенью общественной опасности данного административного правонарушения, наделять его разумным сдерживающим эффектом, необходимым для соблюдения административно-деликтного законодательства⁵.

Таким образом, система административных наказаний за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования является важнейшим средством обеспечения экологической безопасности Российской Федерации – в целом, и в ее субъектах – в частности.

Однако административно-деликтный инструментарий данного правового института не всегда используется правоприменителем в полной мере, в том числе, в силу коллизий и пробелов в праве, а дальнейшее совершенствование реализации данного вида юридической ответственности следует проводить посредством дальнейшего развития норм административного законодательства с учетом наработок и достижений науки, а также наработанной практики в данной сфере.

Список литературы

1. Яковлева Е.А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения (на примере Байкальской природной территории): автореф. ... дисс. канд. юрид. наук 12.00.14/Яковлева Елена Александровна/ Тюмень, 2010. – 27 с.
2. Сборник схем и таблиц по административному праву : учебное пособие / В.Н. Вересов, В.Ю. Волков, В.Ю. Докучаева, Е.В. Евсикова, А.В. Пономарев, А.В. Руденко, С.Ю. Русанова, Н.В. Савенко, З.С. Лусегенова. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2018. – 100 с.
3. Сайт Судебной статистики РФ. Показатели по отдельным видам правонарушений (дата обращения: 02.02.2020). URL: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/31/s/1>
4. Корсакова Н. А. Назначение административных наказаний : автореф. дисс. канд. юрид. наук 12.00.14 / Корсакова Наталья Алексеевна . – Челябинск, 2011. – 27 с
5. Руденко А. В. Соблюдение принципов соразмерности наказания и индивидуализации наказания при привлечении к административной ответственности // А.В. Руденко // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. - 2016. - № 4 (25). - С. 77-81.

¹ Яковлева Е.А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения (на примере Байкальской природной территории): автореф. ... дисс. канд. юрид. наук 12.00.14

/Яковлева Елена Александровна/ Тюмень, 2010. – 27 с.

² Сборник схем и таблиц по административному праву : учебное пособие / В.Н. Вересов, В.Ю. Волков, В.Ю. Докучаева, Е.В. Евсикова, А.В. Пономарев, А.В. Руденко, С.Ю. Русанова, Н.В. Савенко, З.С. Лусегенова. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2018. – 100 с.

³ Сайт Судебной статистики РФ. Показатели по отдельным видам правонарушений (дата обращения: 02.02.2020). URL: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/31/s/1>

⁴ Корсакова Н. А. Назначение административных наказаний : автореф. дисс. канд. юрид. наук 12.00.14 / Корсакова Наталья Алексеевна . – Челябинск, 2011. – 27 с

⁵ . Руденко А. В. Соблюдение принципов соразмерности наказания и индивидуализации наказания при привлечении к административной ответственности // А.В. Руденко // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. - 2016. - № 4 (25). - С. 77-81.

ABOUT DISCREPANCY OF POINT 2 OF PART 3 OF ARTICLE 104 OF THE FEDERAL LAW «ON THE CONTRACT SYSTEM IN THE SPHERE OF PURCHASES OF GOODS, WORKS, SERVICES FOR ENSURING STATE AND MUNICIPAL NEEDS» TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**О НЕСООТВЕТСТВИИ ПУНКТА 2 ЧАСТИ 3 СТАТЬИ 104 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД» КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Т.А. Prudnikova,**Doctor of Law, Professor, Department of Administrative Law
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of
Russia named after V.Ya. Kikotya**R.A. Bruner,**Candidate of Law, Associate Professor, Department of Administrative Law
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya**Т.А. Прудникова,**доктор юридических наук., профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**Р.А. Брунер,**кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article considers certain provisions of the Federal law «On the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs» and their inconsistency with the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: legal entity, founder, participant of a legal entity, business activity, non-compliance with the Constitution of the Russian Federation

Аннотация: В статье рассматриваются отдельные положения федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и их несоответствие Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: юридическое лицо, учредитель, участник юридического лица, предпринимательская деятельность, несоответствие Конституции Российской Федерации

Для цитирования: Т.А. Прудникова, Р.А. Брунер. О несоответствии пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Конституции Российской Федерации. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.14-19.

Согласно пункту 2 части 3 статьи 104 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в реестр недобросовестных поставщиков включается следующая информация: наименование, идентификационный номер налогоплательщика юридического лица или для иностранного лица в соответствии с законодательством соответствующего иностранного государства аналог идентификационного номера налогоплательщика, являющегося учредителем юридического лица, указанного в части 2 данной статьи

(за исключением публично-правовых образований), фамилии, имени, отчества (при наличии) учредителей, членов коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа юридических лиц, указанных в части 2 данной статьи [1].

При этом, Конституция Российской Федерации провозглашает в статье 8 (часть 1) свободу экономической деятельности как одну из основ конституционного строя. Принципом экономической свободы предопределены правомочия, составляющие содержание конституционно гарантируемого права на свободное использование своих способностей и

имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, реализуя которую граждане могут выбирать сферу этой деятельности и осуществлять ее индивидуально либо совместно с другими лицами, пользуясь конституционными гарантиями права собственности и поддержки государством добросовестной конкуренции (статьи 8, 34 и 35 Конституции Российской Федерации).

Исходя из того, что предпринимательская деятельность по своей природе направлена на извлечение прибыли и носит рисковый характер, а значит, может приводить к нарушению прав и законных интересов значительного числа лиц, прежде всего клиентов и контрагентов субъекта такой деятельности, законодатель при осуществлении соответствующего правового регулирования правомочен, руководствуясь статьями 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34, 35 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, определять условия занятия ею в целях согласования частной экономической инициативы с потребностями других лиц и общества в целом.

Надежность и добросовестность сторон договорных обязательств является одним из необходимых условий стабильности гражданского оборота. При осуществлении государственных и муниципальных закупок данные условия приобретают особое значение в силу необходимости удовлетворения публичных интересов. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (часть 1 статьи 1).

Для достижения поставленных целей федеральным законодателем в числе прочего была предусмотрена необходимость ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и закреплены правовые основы этого института (статья 104). В силу названной нормы ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков,

исполнителей) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок (часть 1 статьи 104).

Стоит подчеркнуть, что согласно пункту 4 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 года № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)», ведение реестра, в том числе включение (исключение) в реестр информации о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях), осуществляется Федеральной антимонопольной службой [4].

В соответствии с частью 2 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

В частности, в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта заказчик в течение трех рабочих дней с даты расторжения контракта направляет в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, информацию, предусмотренную частью 3 данной статьи, а также в письменной форме обоснование причин одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта (часть 6 статьи 104 данного Федерального закона). За неисполнение заказчиком этой обязанности предусмотрена административная ответственность (часть 2 статьи 7.31 КоАП Российской Федерации).

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, обязан осуществить проверку содержащихся в указанных документах и информации фактов (часть 7 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд»). Рассмотрение вопроса о включении информации об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов, осуществляется с участием представителей заказчика и лица, информация о котором направлена заказчиком для включения в реестр, а также иных заинтересованных лиц (пункт 12 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В случае подтверждения достоверности этих фактов федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, обязан включить соответствующую информацию в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в порядке, установленном частью 7 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Информация, содержащаяся в реестре недобросовестных поставщиков, размещается в единой информационной системе и должна быть доступна для ознакомления без взимания платы и исключается из указанного реестра по истечении двух лет с даты ее включения в реестр недобросовестных поставщиков (части 8 и 9 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Таким образом, будучи информационным ресурсом в сфере размещения публичных заказов, т.е. источником общедоступной информации, позволяющим сформировать мнение о конкретной компании, оценить ее деловую репутацию, реестр недобросовестных поставщиков несет в себе как регулятивные, так и предупредительные функции, осуществляемые уполномоченным органом посредством признания того или иного участника или заказчика не выполнившим надлежащим образом свои обязательства.

Исчерпывающий перечень сведений, которые подлежат включению в реестр недобросовестных поставщиков, определен частью 3 статьи 104 Фе-

дерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В частности, ее пунктом 2 предусмотрено включение в реестр недобросовестных поставщиков наряду с информацией о самом юридическом лице также фамилий, имен, отчеств (при наличии) учредителей - физических лиц, что, как ранее отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, обусловлено правовым статусом учредителей, которые через свое корпоративное участие могут влиять на деятельность юридического лица (Определения Конституционного суда Российской Федерации от 20 декабря 2018 года № 3234-О, от 25 апреля 2019 года № 922-О, от 29 мая 2019 года № 1376-О и др.) [5].

Подобный подход согласуется - исходя из особенностей предпринимательской деятельности в форме акционерного общества, принципов его организации и функционирования и с учетом характера оснований для включения в реестр недобросовестных поставщиков информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях) - с необходимостью максимально возможной эффективности использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, участия физических и юридических лиц в осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на условиях добросовестной конкуренции и предотвращения злоупотреблений, что в целом отвечает конституционно значимым целям и ценностям, не нарушая при этом надлежащий баланс между частными и публичными интересами [7].

Акционерное общество считается созданным с даты его регистрации, а права и обязанности учредителей акционерных обществ в основном исчерпываются его созданием. Так, в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» создание общества путем учреждения осуществляется по решению учредителей (учредителя), которыми являются граждане и (или) юридические лица, принявшие решение о его учреждении (пункт 1 статьи 9 и пункт 1 статьи 10); учредители общества заключают между собой письменный договор о его создании, определяющий порядок осуществления ими совместной деятельности по учреждению общества, размер

уставного капитала общества, категории и типы акций, подлежащих размещению среди учредителей, размер и порядок их оплаты, права и обязанности учредителей по созданию общества (абзац первый пункта 5 статьи 9); учредители общества несут солидарную ответственность по обязательствам, связанным с его созданием и возникающим до государственной регистрации данного общества; общество несет ответственность по обязательствам учредителей, связанным с его созданием, только в случае последующего одобрения их действий общим собранием акционеров (пункт 3 статьи 10) [2]. Соответственно, с момента государственной регистрации акционерного общества учредители приобретают статус акционеров и все права и обязанности участника общества, включая право распоряжаться принадлежащими им акциями по своему усмотрению (в том числе возможность выйти из состава участников путем продажи принадлежащих им акций другим лицам, которые учредителями не являются).

При этом совершение юридическим лицом действий (бездействия) на стадии исполнения им обязательств по контракту, которые являются основанием для одностороннего отказа заказчика от контракта в связи с существенным нарушением его условий в случае выхода одного из учредителей - участника общества из его состава до заключения контракта, не может находиться в непосредственной юридической связи с деятельностью этого учредителя, уже не имеющего акций этого общества. Кроме того, по смыслу пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» он не может быть признан выгодоприобретателем, а также лицом, влияющим на заключение контракта и его исполнение, что, соответственно, не влечет для него наступления каких-либо правовых последствий, в том числе и в случае исполнения контракта с существенным нарушением условий.

Между тем Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлено право заказчика при предъявлении требований в закупочной документации установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

информации об участнике закупки, в том числе информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки - юридического лица (часть 11 статьи 31). В результате лица, информация о которых внесена в реестр недобросовестных поставщиков, не смогут участвовать в этих закупках. Любое лицо также может ознакомиться с информацией, содержащейся в названном реестре, в целях оценки своих потенциальных деловых партнеров.

Это свидетельствует о том, что условия включения информации об учредителе юридического лица в реестр недобросовестных поставщиков обуславливают необходимость обеспечения ее объективной достоверности. Иное - в нарушение баланса конституционно защищаемых интересов - не позволяло бы уполномоченному органу избежать необоснованности выводов о его недобросовестности (недобросовестном поведении) при заключении и исполнении принятых на себя в рамках процедуры размещения государственного или муниципального заказа обязательств.

Так, в рамках интеграции с государственными информационными системами для целей проверки информации об участнике закупки подпунктом «б» пункта 1 части 2 статьи 51 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрена необходимость представления участником конкурса в составе конкурсной заявки выписки из единого государственного реестра юридических лиц или засвидетельствованной в нотариальном порядке копии такой выписки, которая получена не ранее чем за шесть месяцев до даты размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого конкурса.

При этом в силу подпункта «д» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в едином государственном реестре юридических лиц содержатся в том числе и сведения об учредителях (участниках) юридического лица [3].

По смыслу положений пунктов 4 и 5 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистра-

ции юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» данные сведения вносятся, в частности, в единый государственный реестр юридических лиц на основании документов, представленных при государственной регистрации, и считаются достоверными до внесения в них соответствующих изменений.

Вместе с тем, если иное не установлено названным Федеральным законом, юридическое лицо в течение трех рабочих дней с момента изменения указанных в пункте 1 его статьи 5 сведений обязано сообщить об этом в регистрирующий орган по месту своего нахождения. Иначе достоверными будут считаться записи, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц.

В соответствии с пунктом 5 статьи 11 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» регистрирующим органом в единый государственный реестр юридических лиц вносится запись о недостоверности содержащихся в нем сведений о юридическом лице в случае направления в регистрирующий орган заявления физического лица о недостоверности сведений о нем в едином государственном реестре юридических лиц по форме, утвержденной уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. При этом актуализация единого государственного реестра юридических лиц путем внесения в него информации о недостоверности содержащихся в нем сведений, в том числе сведений об учредителях юридического лица, может быть осуществлена при помощи различных механизмов, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации, законодательством о регистрации юридических лиц, как в административном, так и в судебном порядке.

Соответственно, без исследования обстоятельств, подтверждающих или опровергающих добросовестность, разумность и осмотрительность действий (бездействия) физического лица - одного из учредителей общества, в том числе действий, связанных со своевременной подачей заявления о недостоверности сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц, в регистрирующий орган в случае выхода такого лица из состава общества до заключения контракта (равно

как и в случае, если это лицо не являлось учредителем общества, но сведения о нем как одном из учредителей внесены в данный реестр при регистрации юридического лица), невозможно установить обоснованность внесения сведений о нем в реестр недобросовестных поставщиков.

Решение о внесении сведений о физическом лице - одном из учредителей общества - в реестр недобросовестных поставщиков в составе информации о юридическом лице, без учета судами, уполномоченным органом и иными лицами его корпоративного участия в деятельности недобросовестно действовавшего юридического лица, не отвечало бы общим принципам юридической ответственности, приводило бы к нарушению прав и законных интересов и тем самым противоречило бы статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В судебной практике допускается подход, при котором наличие в едином государственном реестре юридических лиц на момент рассмотрения дела судом информации о недостоверности сведений об одном из учредителей акционерного общества, имеющей юридическое значение, может не учитываться при решении вопроса о возможности включения в реестр недобросовестных поставщиков информации об учредителе юридического лица (акционерного общества) - физического лица, которое не является его участником (акционером) к моменту заключения и исполнения этим юридическим лицом контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С учетом сферы действия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» подобный подход не отвечает целям достижения справедливого баланса прав и законных интересов лиц, участвующих в размещении и исполнении заказов для государственных и муниципальных нужд, государства и общества в целом.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на то, что право на судебную защиту, признаваемое и гарантируемое согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Консти-

туцией Российской Федерации, не подлежит ограничению (статья 17, часть 1; статья 56, часть 3, Конституции Российской Федерации) и предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости.

Суды при рассмотрении конкретных дел обязаны исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, а отсутствие необходимого правового механизма не может приостанавливать реализацию вытекающих из Конституции Российской Федерации прав и законных интересов граждан (Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 31 марта 2015 года № 6-П, от 5 июля 2016 года № 15-П и др.) [6].

Однако указание в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» на необходимость включения в реестр недобросовестных поставщиков информации об учредителях юридического лица, в частности в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением его условий другой стороной контракта, и практика его применения в соответствии с буквальным смыслом оспариваемой нормы, т.е. без учета корпоративных прав учредителей акционерного общества, а значит, и их возможностей через свое корпоративное участие в той или иной степени влиять на деятельность акционерного общества в спорный период, не обеспечивают надлежащей защиты прав и законных интересов физических лиц - учредителей акционерного общества, которые не являются его участниками (акционерами) к моменту заключения и исполнения этим юридическим лицом контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, пункт 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части, допускающей включение в реестр недобросовестных поставщиков информации об учредителях юридического

лица (акционерного общества) - физических лицах, которые не являются его участниками (акционерами) к моменту заключения и исполнения этим юридическим лицом контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19, 34, 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он позволяет включать в реестр недобросовестных поставщиков информацию о физических лицах - учредителях юридического лица (акционерного общества), которые не являются его участниками (акционерами) к моменту заключения и исполнения этим юридическим лицом контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Поэтому, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на ее положениях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, - следует внести в действующее законодательство соответствующие изменения.

Список литературы

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
2. Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».
3. Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 года № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)».
5. Определения Конституционного суда Российской Федерации от 20 декабря 2018 года № 3234-О, от 25 апреля 2019 года № 922-О, от 29 мая 2019 года № 1376-О и др.
6. Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 31 марта 2015 года № 6-П, от 5 июля 2016 года № 15-П, от 14 апреля № 17-П др.
7. Брунер Р.А. Проблемы доказывания вины юридического лица при назначении административного наказания // Современное право. 2010. № 6. С.101-105.

**THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN PUBLIC ADMINISTRATION****МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ****Bator Tsydendambaevich Zhalsanov,**Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of
Administrative Law Moscow University Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya
E-mail: Zhalsanov@mail.ru**Батор Цыдендамбаевич Жалсанов,**кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article discusses the role and place of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the system of public administration, from the position of not only as a body performing executive and administrative functions of public administration, but also as an essential element of public administration.

This article is the first in a series of articles on the status of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the public administration system.

Keywords: public administration, executive authority, Ministry of the Interior, public administration functions, legal regulation.

Аннотация. В статье рассматриваются роль и место Министерства внутренних дел Российской Федерации в системе государственного управления, с позиции не только как органа осуществляющего исполнительно-распорядительные функции государственного управления, но и как важнейшего элемента государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, орган исполнительной власти, министерство внутренних дел, функции государственного управления, правовое регулирование

Данная статья является первой в цикле статей посвященных статусу Министерству внутренних дел Российской Федерации в системе государственного управления.

Для цитирования: Б.Ц. Жалсанов Министерство внутренних дел Российской Федерации в государственном управлении. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.20-21.

Научная специальность: 12.00.14 – административное право, административный процесс

Для отечественной науки административно-го права, основным стереотипом является мысль, указывающая, что орган исполнительной власти осуществляет управленческую деятельность, а не государственное управление.

Государственное управление, несомненно, связано с деятельностью органов исполнительной власти, но в то же время сама эта деятельность (осуществление исполнительной власти) не раскрывает сущности государственного управления.

Понимание природы государственного управления, практически всегда сводилось к традиционно узкому исполнительно-распорядительному характеру роли органов исполнительной власти в государственном управлении¹.

Однако правоустанавливающие правовые акты органа исполнительной власти указывают, что федеральный орган исполнительной власти не только осуществляет функции по реализации законодательства, но и само вырабатывает и реализует государственную политику в определенной сфере².

Резонно возникает вопрос – тождественны ли понятия государственная политика и государственное управление, или же это разные формы социальных институтов. Что бы ответить на данный вопрос

следует обратиться к работам ученых ранее исследовавших данную проблему.

Так, Франчук В.И. в своей работе «Социальное управление: самоуправление, менеджмент, политическое руководство» высказывает точку зрения о недопустимости разделения понятий политики и управления, считая при этом, что на самом деле политику нельзя отделять от управления, поскольку она является одной из его разновидностей³.

Таким образом, роль федерального органа исполнительной власти в государственном управлении существенно шире, чем просто исполнительно-распорядительная деятельность.

Для определения места и роли федерального органа исполнительной власти в государственном управлении, необходимо не только единое понимание того, что же такое государственное управление, но и выявить, какие же функции этого органа направлены на государственное управление.

Исходя из тезиса, что управление практически всегда связано с властью (в правовом, политическом, социологическом смысле), всегда исходит из нее, опирается на власть, вовлекает власть в свои управляющие воздействия⁴, можно сделать вывод, что управленческая деятельность органа исполни-

тельной власти должна содержать правовые, социальные, политические аспекты, целью которых будет являться упорядочивание общественных процессов.

Правовой аспект, по нашему мнению, в такой деятельности играет основную роль, поскольку целью правового регулирования преследуется осуществляемое при помощи системы правовых средств воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны и развития.

Чем обусловлена управленческая деятельность органа исполнительной деятельности, можно определив задачи этого органа. Так, к примеру, основными задачами МВД России являются:

- выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;
- обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;
- управление органами внутренних дел Российской Федерации;
- обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России⁵.

Разумеется, что не только МВД России как орган исполнительной власти, выполняет функции по государственному управлению, но уникальность его централизованной структуры наглядно демонстрирует внутренние и внешние функции управляющей системы.

Как известно, управление может осуществлять как на внешние объекты управления, так и на внутреннюю систему управления. Тем самым в зависимости от направленности и места приложения воздействия можно выделить внутренние и внешние функции управления⁶. В данном случае, внутренние функции управления выстраивают и ориентируют многоуровневую централизованную систему МВД России и координируют деятельность территориальных органов внутренних дел и подразделений полиции.

В свою очередь, внешние функции государственного управления выражены в более 100 полномочиях МВД России, которые непосредственно воздействуют на общественные процессы.

Здесь следует указать, что гармонизация внутреннего построения и внешнего воздействия функций государственного управления МВД России, позволят не только решать поставленные перед МВД России задачи, но и повысят эффективность государственного управления.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 26.12.2016, № 52 (Часть V), ст. 7614.
2. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 4-е изд., стер. - М.: Издательство «Омега-Л», 2009. — 579 с.
3. Франчук В.И. Социальное управление: самоуправление, менеджмент, политическое руководство. – М.: Компания «Спутник+», 2006. – 263 с.
4. Халипов В.Ф. Кратология — наука о власти. Концепция. -М., 2002. – 367 с.

¹ См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой . М.: Норма. 2005; Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М. 2004.; Исполнительная власть в Российской Федерации .Проблемы развития/ Отв. ред. д-р юрид. наук И.Л. Бачило. М. 1998.; Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Наздрачева, Ю.А. Тихомирова. М. 1996.; Бобылев, А.И., Горшкова, Н.Г., Иванкин, В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М. 2003.

² См.: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и др.

³ Франчук В.И. Социальное управление: самоуправление, менеджмент, политическое руководство. М.: Компания «Спутник+», 2007.

⁴ См.: Халипов В.Ф. Кратология — наука о власти. Концепция. М., 2002.

⁵ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации"

⁶ Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 4-е изд., стер. - М.: Издательство «Омега-Л», 2009. с. 47.

FEATURES OF QUALIFICATION OF BEATINGS IN CONNECTION WITH
THEIR DECRIMINALIZATION

ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ ПОБОЕВ В СВЯЗИ
С ИХ ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИЕЙ

Yuri Vasilievich Kivich,

Associate Professor, Department of Administrative Law

Moscow University Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, Candidate of Law, Associate Professor

Юрий Васильевич Кивич,

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,

Annotation. The article deals with the qualifications of the legal composition of beatings as a type of administrative offense, sets out the main approaches to defining “beatings” as an act for which administrative responsibility is provided, analyzes the differentiation of beatings in the framework of criminal and administrative legislation, and, in connection with this, shortcomings law enforcement practice, options are proposed to improve the quality of work of officials of internal affairs bodies as part of the qualification of illegal actions under Article 6.1.1 of the Administrative Code of the Russian Federation at the initiation of the administrative proceedings.

Keywords: legislation on administrative offenses; qualification of administrative offenses that infringe on the health of citizens; objective signs of the legal composition of the beatings; administrative responsibility; administrative responsibility measures; administrative penalties for beatings; differentiation of beatings according to the Criminal Code of the Russian Federation and the Administrative Code of the Russian Federation

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы квалификации юридического состава побоев как вида административных правонарушений, установлены основные подходы к определению «побои» как деяния за которое предусмотрена административная ответственность, анализируются вопросы разграничения побоев в рамках уголовного и административного законодательства, и, в связи с этим, недостатки правоприменительной практики, предлагаются варианты улучшения качества работы должностных лиц органов внутренних дел в рамках квалификации противоправных действий по статье 6.1.1 КоАП РФ при возбуждении соответствующих административных производств.

Ключевые слова: законодательство об административных правонарушениях; квалификация административных правонарушений, посягающих на здоровье граждан; объективные признаки юридического состава побоев; административная ответственность; меры административной ответственности; административные наказания, предусмотренные за нанесение побоев; разграничение побоев по УК РФ и КоАП РФ

Для цитирования: Ю.В. Кивич. Особенности квалификации побоев в связи с их декриминализацией. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.22-24.

Административная ответственность за нанесение побоев – это одна из важных сфер нормативного правового регулирования государства. На сегодняшний день возникает немало вопросов относительно правильной квалификации данного деяния, в частности, разграничения отраслевой компетенции того или иного состава правонарушения, или преступления. Данные вопросы подлежат тщательному изучению с целью повышения качества работы государства в данной сфере, что, в свою очередь, обеспечит соблюдение интересов и прав всех участников тех или иных правоотношений, возникающих в процессе квалификации правонарушений или преступлений.

Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 326 были внесены изменения в УК РФ, а также в КоАП РФ, который был дополнен статьей 6.1.1. «Побои», соответствующий состав

в УК РФ приобрел другой вид. Дополнение КоАП РФ данным составом правонарушения породило у различных теоретиков споры, которые нашли отражение в соответствующей юридической литературе.

В основном позиции ученых разделились на два направления, первые из них выступают за произошедшие изменения, вторые выступают против, отмечая, что указанные положения обоих кодексов характеризуются противоречивостью, в результате чего они являются неэффективными.

Следует отметить, что сам законодатель, разрабатывая данные положения, в пояснении указывал, что эта мера позволит совершенно иным образом реагировать на факты семейного насилия, действия безответственных родителей или на иное систематическое насилие.

Так, К. Г. Крюков и С. Н. Сабанин положительно относятся к введению побоев в КоАП РФ, и, проводя анализ составов административного правонарушения и уголовного преступления в виде побоев, говорят о том, что анализ материалов об административных правонарушениях носит наиболее эффективный характер, чем расследование уголовных дел¹.

Еще одним автором, который выступает в поддержку вышеуказанной позиции является З. Э. Эргашева, которая отмечает, что декриминализация побоев сможет помочь уменьшить уровень их скрытности и вовремя выявить лиц, которые склонны к бытовому насилию.²

Другие же авторы, наоборот, отмечают, что данные нововведения являются противоречивыми и не эффективными.

К примеру, А. Гуров обращает внимание на то, что недопустимо относить к административным правонарушениям деяния, в которых объектом является жизнь и здоровье человека.³

Более детально, а также с практической точки зрения данную проблему рассматривает М. Никонов, который отмечает, во-первых, что данная мера законодателя влечет снижение процессуальных гарантий для лиц привлекаемых к ответственности, поскольку уголовное законодательство предусматривает право лица, привлекаемого к ответственности, заявлять ходатайства о бесплатной юридической помощи, что, в свою очередь, отсутствует в случае привлечения к административной ответственности.

На наш взгляд, данное положение, предлагаемое М. Никоновым, содержит в себе определенное рациональное зерно, потому что административная ответственность может заключаться не только в штрафе, но и в определенном ограничении свободы человека.

Данная позиция также была отмечена в одном из решений Конституционного Суда Российской Федерации, который указал, что в некоторых случаях у лица, привлекаемого к административной ответственности, может возникнуть необходимость в бесплатной юридической помощи, которая обусловлена вторжением государства в его конституционные права и свободы, по своей степени сходная с уголовно-правовым воздействием⁴.

А. Воробьев, анализируя введение административной ответственности за побои отмечает, что данная реформа повлечет за собой сокращение преступности в статистике,

потому что это деяние перестает считаться преступлением как таковым⁵.

Суждение А. Воробьева содержит в себе логичный вывод о том, что в целом данные изменения скажутся на раскрываемости преступлений в сторону их снижения. В свою очередь, это повлечет за собой еще большую нагрузку на органы, которые осуществляют производство по делам об административных правонарушениях.

Другие исследователи вовсе предлагают перевести отдельные составы в область уголовного проступка, то есть закрепление упрощенного порядка расследования⁶. Представляется, что закрепление данного правонарушения в статусе уголовного проступка будет иметь за собой более действенный эффект, а также более серьезное отношение граждан и должностных лиц к данной проблеме.

В научной литературе по административному праву большое внимание обосновано уделяется изучению объекта юридического состава административного правонарушения. Объектом административно наказуемых побоев согласно ст. 6.1.1 КоАП РФ являются общественные отношения, которые охраняют физическую неприкосновенность и безопасность здоровья граждан.

Объективная сторона побоев выражается в общественной вредности, которая определяется ущербом, который был нанесен охраняемым законом объектам. Она включает в себя, во-первых, нанесение побоев, во-вторых, совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль. Но эти действия не должны повлечь кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности.

В теории права единого понимания содержания последствий административно наказуемых побоев до сих пор не сложилось.

Так, по мнению, И.А. Юрченко, побои представляют собой как нанесение одного удара, так и нанесение многочисленных ударов, а иными насильственными действиями выступают действия, которые не связаны с нанесением ударов.⁷ Ю. И. Антонов, В. Б. Боровиков и А.В. Галахова считают, что побои представляют собой нанесение не менее трех ударов. Ряд других ученых считают, что для квалификации побоев количество ударов не имеет значения. Одним из них является О.А. Колякин, по мнению которого один удар квалифицируется как «побои», так как с точки зрения русского языка слово «побои» не имеет форму единственного числа.

Другой квалифицирующий признак побоев — это место совершения правонарушения. Им считается территория, местность или помещение того или иного здания, на котором или в котором совершено деяние. В качестве последствий выступают физическая или моральная дезориентация личности. Способ совершения зависит от поступков лица, которые он совершает с применением орудий или средств, а может быть и без таковых.

Таким образом, основываясь на вышеприведенных суждениях теоретиков, можно прийти к выводу, что введение административной ответственности за побои нельзя признать эффективным законодательным решением, поскольку это не отразится положительно на борьбе с преступностью в целом.

На наш взгляд, усиление мер ответственности, а также обеспечение основополагающего принципа неотвратимости наказания в данном деянии, привело бы к большим результатам в предотвращении совершения новых подобных правонарушений.

Список литературы

1. Воробьев А. Тонкости декриминализации // ЭЖ-ЮРИСТ. 2016. № 3.
2. Гуров А. Настало ли время? // ЭЖ-Юрист. 2016. № 10.
3. Крюков К.Г., Сабанин С. Н. Декриминализация побоев: сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки // юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 2. С. 161.
4. Муравьев К.В. Способы снижения процессуальной нагрузки, альтернативные декрими-

нализации // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 1. С. 61-66.

5. Эргашева З. Э. К вопросу о декриминализации побоев // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 3. С. 134.

6. Юрченко И.А. Понятие побоев: анализ судебной практики. Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: Материалы международной научно-практической конференции; Сборник. — М.; Проспект, 2013. С. 221.

¹ Крюков К.Г., Сабанин С. Н. Декриминализация побоев: сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки // юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 2. С. 161.

² Эргашева З. Э. К вопросу о декриминализации побоев // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 3. С. 134.

³ Гуров А. Настало ли время? // ЭЖ-Юрист. 2016. № 10.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС Консультант Плюс

⁵ Воробьев А. Тонкости декриминализации // ЭЖ-ЮРИСТ. 2016. № 3.

⁶ Муравьев К.В. Способы снижения процессуальной нагрузки, альтернативные декриминализации // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 1. С. 61-66.

⁷ Юрченко И.А. Понятие побоев: анализ судебной практики. Уголовное право: стратегия развития в XXI веке:

PROHIBITION IN ADMINISTRATIVE AND TORT LAW AS
A LEGAL CONSTRUCTIONЗАПРЕТ В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОМ ПРАВЕ
КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ

Vladislav Igorevich Kovshevatsky,

candidate of law, senior lecturer, Department of administrative law, Moscow University
of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot

E-mail: Kovshevatsky@yandex.ru

Владислав Игоревич Ковшевацкий,

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

Annotation. The author considers theoretical and procedural-legal problems related to the peculiarities of legal structures of prohibitions in administrative-tort law and the composition of administrative offenses.

Keywords: administrative ban, offense, legal construction, legal technique, category, composition

Аннотация. Автором рассмотрены теоретические и процессуально-правовые проблемы, связанные с особенностями юридических конструкций запретов в административно-деликтном праве и составов административных правонарушений.

Ключевые слова: административный запрет, правонарушение, юридическая конструкция, юридическая техника, категория, состав

Для цитирования: В.И. Ковшевацкий. Запрет в административно-деликтном праве как юридическая конструкция. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.25-27.

Термин «запреты в административно-деликтном праве» представляет собой комплексную юридическую категорию, для которой свойственно обращённое к соответствующим субъектам требование.

Существование запрета в административно-деликтном законодательстве всегда предполагает наличие исполнителя карательных мер в случае невыполнения запретительных требований.

Для запретов в административно-деликтном праве характерен общеобязательный порядок их распространения, обеспечиваемый санкциями статей особенной части КоАП РФ, то есть административной ответственностью и другими мерами государственного принуждения.

Между тем, понимание природы запрета в административно-деликтном праве невозможно без уяснения ее юридической конструкции. С одной стороны, указанный юридический феномен можно рассматривать как один из методов отрасли административно-деликтного права.

С другой же, запрет имеет формальное закрепление в нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровней. Необходимость участия в научной дискуссии по вопросам уяснения сущности юридической конструкции в нашем исследовании отсутствует, тем более указанное явление было предметом споров ученых-административистов ранее. По наиболее популярной классификации на сегодняшний день существуют нормативные и теоретические юридические конструкции.

Анализ действующего административно-деликтного законодательства, используя указанный выше критерий позволяет определить следующие виды юридических конструкций в административно-деликтном праве:

- Административные правонарушения;
- Деяния, совершенные при обстоятельствах, исключающих ее деликтность;
- Административное наказание
- Освобождение от административной ответственности.
- Освобождение от исполнения административного наказания.

Надо отметить, что этот перечень является неполным, в дальнейших научных изысканиях может быть расширен. Наиболее распространенной представляется конструкция состава административного правонарушения. Для понимания сущности названной юридической конструкции необходимо обратиться к характеристике понятия «состав административного правонарушения».

В административно-деликтном праве существуют два подхода в понимании правовой природы состава административного правонарушения.

Сторонники первого подхода (многие ученые называют его доктринальным) полагают, что административное правонарушение состоит из определенных и обязательных признаков, отсутствие хотя бы одного из которых предполагает отсутствие состава административного правонарушения. Второй подход можно обозначить как нормативно-юридический. Приверженцы вто-

рого подхода считают, что состав административного правонарушения – это совокупность предусмотренных административно-деликтным законодательством объективных и субъективных признаков, характеризующих совершенное противоправное деяние как административное правонарушение. Существует также подход, в соответствии с которым состав административного правонарушения имеет и доктринальную и нормативную природу.

Можно также привести позицию ряда ученых, согласно которой, характеризуя состав административного правонарушения, используют категорию «модель», «конструкция» в сочетании с термином «законодательная», что подтверждает нормативный подход к пониманию состава административного правонарушения¹.

На наш взгляд, юридическая конструкция запрета в административно-деликтном праве тесно связана с конструкцией состава административного правонарушения. Понятие запрета в административно-деликтном праве имеет многогранную, многоаспектную юридическую природу. В самом общем виде исследуемое правовое явление можно определить как нормативное предписание, закреплённое в нормах административно-деликтного законодательства на федеральном и региональном уровнях, устанавливающее обязанность физического и юридического лица не совершать деяния, признаваемое как административное правонарушение.

Как полагал Коняхин В.П., нормативное предписание – это составляющий элемент нормы права². Ходукин Д.В. в свою очередь утверждал, что отдельным нормативным предписанием можно выразить каждый элемент нормы права (гипотезу, диспозицию, санкцию)³.

Конструкция представляет собой определенную систему элементов. Структурными элементами запрета в административно-деликтном праве является многообразие формально закреплённых признаков, составляющих различные модели административно наказуемого поведения. Для систематизации указанных признаков необходимо установить:

- Модель административно-правового деликта;

- По элементам состава административного правонарушения⁴;

Разница между составом административного правонарушения и запретом в административно-деликтном праве лежит, прежде всего, в том, что при квалификации административного правонарушения учитывается четыре элемента его состава, а при определении административно-деликтного запрета учитывается значительно большее количество признаков.

Соответственно, содержание юридической характеристики состава административного правонарушения и запрета в административно-деликтном праве не совпадает. В административно-деликтном запрете признаки относительно стабильны. В свою очередь признаки состава административного правонарушения не всегда точны и однозначно определены административно-правовой доктриной (к примеру, в составе различных видов административных правонарушении одни ученые выделяют основной непосредственный объект правонарушения, другие – еще дополнительный).

Таким образом, запрет в административно-деликтном праве дает возможность моделировать или наполнять состав административного правонарушения. В административно-деликтном запрете может быть предусмотрено несколько вариантов деликтов, а в составе конкретного административного правонарушения будет иметь одна или несколько форм деяния.

Состав административного правонарушения в своем комплексном многообразии характеризует то, что отражено в нормах, в которых содержатся административно-деликтные запреты.

Запрет в административно-деликтном праве может содержать в себе множество вариантов или моделей поведения, реализуемых в виде конкретных составов административных правонарушений⁵.

Необходимо отметить, что запрет в административно-деликтном праве – это, по большей части законодательная конструкция, что нельзя сказать о составе административного правонарушения, правовая модель которого представляет собой теоретическую конструкцию. Как известно, состав административного правонарушения включает в себя четыре согласованных между собой элемента.

Различия юридической конструкции запрета в административно-деликтном праве и состава административного правонарушения возникают также в том, что конструкция первого начинает действовать на самом начальном уровне административно-правового воздействия – на уровне наличия права⁶.

Конструкция состава административного правонарушения реализуется в процессе применения права, чаще всего, при квалификации противоправного деяния. Таким образом, названные юридические категории различаются по функциональному назначению. Обоснованным представляется, что состав административного правонарушения является технико-юридической конструкцией, моделирующей противоправное деяние, направленной на исполнение норм административно - деликтного законодательства., а

также на реализацию запрета в административно-деликтном праве.

Таким образом, в определении соотношения юридической конструкции состава административного правонарушения и запрета в административно-деликтном праве было установлено как их взаимосвязь, так и различия их юридических характеристик. Общим в содержании названных юридических категорий является то, что они представляют собой нормативное предписание не совершать запрещенных законодательством об административных правонарушениях действий.

Различия в правовой природе юридической конструкции запрета в административно-деликтном праве и состава административного правонарушения заключаются в том, что первый является инструментом информационного и ценностно-ориентационного административно-правового воздействия. А второй – это, прежде всего, инструмент для квалификации административного правонарушения.

¹ Административное право. Зубач А.В., Бондарь Е.О., Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С.М., Комахин Б.Н., Кивич Ю.В., Кисин В.Р., Ковшевацкий В.И., Комовкина Л.С., Кропачева А.В., Курбатова

О.В., Лахтина Т.А., Малахова Н.В., Маркина Э.В., Обиднова Т.В., Попович О.М., Попугаев Ю.И. и др. Учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под общей редакцией А.В. Зубача. Москва, 2019. Сер. Бакалавр. Специалист. Магистр. – с.29.

² Колякин В.П. Теоретические основы построения общей части российского уголовного права. – СПб. 2002. – С. 185

³ Ходукин Д.В. Юридические предписания. - Иркутск. 2006. – с.27

⁴ Административное право Российской Федерации. Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Зырянов С.М., Кивич Ю.В., Климкина Е.В., Ковшевацкий В.И., Малахова Н.В., Ольшевская А.В., Покозий В.В., Попович О.М., Сакулина Л.Л., Сизов И.Ю., Сойников С.А., Сущинская С.И., Хадисов Г.Х., Шурхнова Д.Н. Курс лекций / Под редакцией кандидата юридических наук, профессора С. Н. Бочарова. Рецензенты: Ю. И. Попугаев; А. В. Зубач. Москва, 2015. Том Часть 2. – с.120.

⁵ Государственная служба в органах внутренних дел. Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С.М., Климкина Е.В., Ковшевацкий В.И., Малахова Н.В., Ольшевская А.В., Покозий В.В., Сакулина Л.Л., Сойников С.А., Хадисов Г.Х. Курс лекций / под редакцией канд. юрид. наук, проф. С. Н. Бочарова. Рецензенты: А. Д. Ульянов; А. Е. Кузнецов; А. А. Фатьянов. Москва, 2015. Том Часть 2. – С.14.

⁶ Основы профессиональной деятельности. Химичева О.В., Шаров Д.В., Кардашевский В.В., Потапенкова И.В., Родионова Е.Ю., Климкина Е.В., Кушнаренок И.А., Ковшевацкий В.И., Щеглов А.В., Уваров Н.В., Шестопалова Е.В., Язовский А.Н., Сысоев А.А., Платонов Д.А., Кисин В.Р., Сойников С.А., Комовкина Л.С., Дмитренко А.П., Кадников Н.Г., Дайшуттов М.М. и др. Учебник / Москва, 2017.

THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES USING INFORMATION TECHNOLOGY

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Olga Vladimirovna Kurbatova,

Associate Professor, Department of Administrative Law Moscow University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya,

PhD in Economics, Associate Professor

E-mail: Statya2015@mail.ru

Ольга Владимировна Курбатова,

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

Annotation. The article analyzes the implementation of the state task of providing public services using modern information and communication technologies. Distinguished features of electronic public services. The relevance of creating proactive integrated services for life situations is shown.

Keywords: e-government; public administration; digitalization public service; super service

Аннотация. В статье анализируется реализация государственной задачи по предоставлению государственных услуг с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. Выделены отличительные черты электронной государственной услуги. Показана актуальность создания проактивных комплексных услуг по жизненным ситуациям.

Ключевые слова: электронное правительство; государственное управление; цифровизация; государственная услуга; суперсервис

Для цитирования: О.В. Курбатова. Предоставление государственных услуг с использованием информационных технологий. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.28-30.

На развитие государственного управления серьезное влияние оказывает внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти, в связи с чем цифровизация всей деятельности государственного аппарата становится неизбежной. Не стала исключением и сфера предоставления государственных услуг.

В Прогнозе научно-технологического развития России на период до 2030 года¹ электронные государственные и социально значимые услуги обозначены как одно из составляющих «окон возможностей» информационно-коммуникационного направления научно-технологического развития России.

Основные приоритеты и направления деятельности государства в этой сфере были определены в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.², в которой среди прочих поставлена задача по предоставлению государственных услуг с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.

Кроме того, обязательный переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме также был обозначен в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»³.

Первым законодательным актом в сфере оказания услуг в России стал Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предостав-

ления государственных и муниципальных услуг»⁴, в статье 2 которого говорится о предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Это возможно с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, а также с помощью других средств информационно-телекоммуникационных технологий в случаях и порядке, установленных Правительством Российской Федерации. При этом в законодательной норме акцентировано внимание на электронном взаимодействии между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

Отметим, что для электронной государственной услуги характерны такие признаки, как: отсутствие непосредственного контакта заявителя с субъектом, оказывающим государственную услугу, и, как следствие, снижение административного усмотрения в процессе подготовки и принятия административных решений; дематериализация административных процедур предоставления государственных услуг; доступность этих услуг в любое время и из любого места. Последний признак был провозглашен в качестве принципа реализации государственных и муниципальных услуг в Системном проекте электронного правительства Российской Федерации до 2020 г., опубликованном Минкомсвязи.⁵

Такие отличительные черты рассматриваемой услуги способствуют повышению качества оказания услуг, которое определяется, прежде всего, результатом, т.е. степенью реализации прав и свобод граждан, закрепленных конституционно.

В марте 2018 года Президент Российской Федерации в Послании Федеральному собранию⁶ определил, что в течение 6 лет должна быть закончена работа по предоставлению практически всех государственных услуг в режиме реального времени, с учетом дистанционных сервисов. В настоящее время цифровая трансформация государственных услуг происходит в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика».⁷

28 мая 2019 г. на Заседании Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности было определено, что к 2024 году 70 процентов государственных услуг как для граждан, так и для бизнеса должны оказываться в цифровой форме.⁸ При этом к указанному периоду цифровые технологии на 100 процентов должны быть внедрены при оказании приоритетных массовых социально-значимых государственных и муниципальных услуг.⁹

Помимо собственно электронизации государственных услуг особое внимание уделяется разработке суперсервисов – нового типа государственных электронных услуг, сводящих к минимуму использование бумажных документов и необходимость посещения государственных органов. Данный сервис строится на анализе жизненной ситуации человека и заключается в проактивном предоставлении всего необходимого комплекса услуг, а также помощи в оформлении положенных льгот и выплат – быстро и буквально «в один клик».¹⁰

Актуальность создания проактивных комплексных услуг по жизненным ситуациям определяется максимальным результатом, который получает гражданин, даже не зная о своих правах и о том, какие услуги ему положены. Например, при рождении ребенка происходит регистрация медицинского свидетельства, свидетельства о рождении, выдается регистрация по месту жительства, гражданство, оформляется материнский капитал. И, что немаловажно, не требуется участия гражданина, он только получает результат всех услуг «одним пакетом».

В настоящее время разрабатывается 25 суперсервисов, соответствующих наиболее распространенным жизненным ситуациям (например, «Рождение ребенка», «Исполнительное производство», «Европротокол онлайн», «Переезд в другой регион», «Поступление в вуз онлайн» и др.). Например, суперсервис «Поступление в вуз онлайн» планируется ввести в действие в июне 2020 года, в результате подать документы через интернет можно будет

в 53 вуза.¹¹ Данный сервис как никогда актуален в условиях пандемии коронавируса.

К участию в обсуждениях по совершенствованию функционирования суперсервисов активно привлекаются граждане (через опросы, интервью и фокус-группы). Создание системы электронных услуг и их использование посредством сети Интернет предоставляет гражданам возможность быть услышанными собственным правительством¹², оценивать деятельность властных органов. Эти обстоятельства способствуют формированию у общества представления об эффективности государственных институтов. При этом наблюдается и «другая сторона медали». В результате применения информационных технологий общество становится более информированным, а власть – более уязвимой для критики со стороны общества.¹³

На планы государства по развитию электронных услуг повлияла ситуация с новой инфекцией – коронавирусом. Результатом ограничительных («карантинных») мер по всему миру и в нашей стране стал экономический кризис, сопровождающийся ростом социального напряжения. В сложившейся ситуации Правительством России по поручению Президента России был подготовлен ряд мер поддержки граждан и бизнеса. В условиях самоизоляции, приостановления работы многих отраслей экономики и перехода государственных структур в большинстве случаев на удаленный режим работы получение гражданами государственных услуг стало возможно только через Интернет (на портале Госуслуг). Таким образом, объявленный режим повышенной готовности спровоцировал ускорение процесса цифровизации государственных услуг.

И в этих новых условиях функционирования общества сохраняются негативные тенденции. До конца так и не решена проблема цифрового неравенства как отдельных граждан, так и субъектов Российской Федерации. Многие граждане Российской Федерации до сих пор не осведомлены о возможностях и преимуществах получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Низкий уровень «цифровой» грамотности населения способствует социальной дифференциации по принципу возможностей доступа к информационно-коммуникационным технологиям.

В этой связи перед государством стоит задача по обучению пользователей различных категорий навыкам использования электронных государственных сервисов. При этом надо отметить, что доля обращений граждан за получением рассматриваемых услуг в электронной форме в общем числе обращений граждан за получением услуг медленнее, но растет. Так, доля граждан, использующих механизм получения услуг в электронной форме в 2014 г. составила 35,2 процента; в 2015 г. – 39,6; в 2016 г. – 51,3; в 2017 г. – 64,3; в 2018 г. – 74,8; в 2019 г. – 77,6.¹⁴

С другой стороны, сами ресурсы оказались не готовы к увеличению спроса на получение государственных услуг в электронном виде, что выразилось в неполадках с доступом на сайт из-за большого количества запросов.

Так, например, из-за карантинных мер начались технические сбои у Росреестра, поэтому с начала апреля 2020 года возникли трудности с регистрацией трети заключенных сделок в сфере недвижимости. В результате компании не получают вовремя средства по ипотечным сделкам: банки не перечисляют деньги до формальной регистрации договоров купли-продажи. В свою очередь Росреестр видит причину в ограничениях работы многофункциональных центров, которые также задействованы в оформлении сделок.¹⁵

Кроме того, возросло количество жалоб граждан о затрудненном получении государственных услуг, предоставляемых в электронном виде.

В заключении отметим, что предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме является стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы¹⁶.

Поэтому их продвижение во многом связано с наличием информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и скоростного доступа к сети Интернет; повышением цифровой грамотности граждан, обеспечением защиты персональных данных получателей государственных услуг, а также формированием институциональной среды для развития сферы электронных государственных услуг.

Список литературы

1. Габуев С.В. «Электронное правительство»: проблемы эффективности политического управления (сравнительный анализ российского и мирового опыта). Диссертация на соиск. уч.степ. к.полит.наук. – Москва, 2018. - 225 с.

2. Иншакова Е.Г. Электронное правительство в публичном управлении: монография. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 139 с.

¹Доступ из СПС КонсультантПлюс

²Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СПС КонсультантПлюс

³Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.05.2012

⁴Российская газета, № 168, 30.07.2010

⁵<https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> - С.10 (дата обращения: 30 апреля 2020 года)

⁶Российская газета, № 46, 02.03.2018

⁷«Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) // Доступ из СПС КонсультантПлюс

⁸<http://government.ru/news/36818/> (дата обращения: 29 апреля 2020 года)

⁹П. 1.37 Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление».

¹⁰<http://government.ru/news/37537/>(дата обращения: 29 апреля 2020 года)

¹¹http://www.tadviser.ru/index.php/Продукт:Поступление_в_вуз_онлайн (дата обращения: 30 апреля 2020 года)

¹²Е.Г. Иншакова. Электронное правительство в публичном управлении: монография. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – с. 78

¹³С.В. Габуев. «Электронное правительство»: проблемы эффективности политического управления (сравнительный анализ российского и мирового опыта). Диссертация на соиск. уч.степ. к.полит.наук. – Москва, 2018. - С. 15 (225)

¹⁴<https://fedstat.ru/indicator/43568> (дата обращения: 30 апреля 2020 года)

¹⁵Госуслуги не освоили удаленную работу. // Газета Коммерсантъ. № 66 от 13.04.2020. режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4320671> (дата обращения: 30 апреля 2020 года)

¹⁶Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2017

ON THE ISSUE OF THE PROCEDURE FOR MAKING PAYMENTS USING
CASH REGISTERSК ВОПРОСУ О ПОРЯДКЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РАСЧЕТОВ С ПРИМЕНЕНИЕМ
КОНТРОЛЬНО-КАССОВОЙ ТЕХНИКИ

Tatyana Alekseevna Lakhtina,

associate Professor of the Department of administrative law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
named after V. Y. Kikot candidate of legal sciences

Татьяна Алексеевна Лахтина,

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

Аннотация. В статье рассмотрены особенности правового регулирования в Российской Федерации расчетов с применением контрольно-кассовой техники. Проведен анализ законоположений, выявлены проблемные аспекты правоприменительной практики. Обоснована необходимость модернизации законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: контрольно-кассовая техника, расчеты, автоматизированная система оплаты, расчетный центр, фискализация, фискальный накопитель, чек коррекции

Annotation. The article discusses the features of legal regulation in the Russian Federation of settlements using cash registers. The analysis of legal provisions is carried out, problematic aspects of law enforcement practice are identified. The necessity of modernizing legislation in this area is justified.

Keywords: cash register equipment, calculations, automated payment system, settlement center, fiscalization, fiscal storage, correction receipt

Для цитирования: Т.А. Лахтина. К вопросу о порядке осуществления расчетов с применением контрольно-кассовой техники. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.31-33.

Федеральным законом от 06.06.2019 № 129-ФЗ¹ внесены изменения в Федеральный закон № 54-ФЗ от 22.05.2003 «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»² (далее - Закон № 54-ФЗ), предусматривающие особенности направления пользователями (перевозчиками) клиентам (пассажирам) кассовых чеков при расчетах за услуги перевозки общественным транспортом.

Так пунктом п.5.9 Закона № 54-ФЗ, закреплено право перевозчика при осуществлении расчетов за проезд в общественном транспорте водителем или кондуктором в салоне транспортного средства исполнить обязанность по направлению покупателю кассового чека путем предоставления покупателю билетов на бумажном носителе с указанием сведений, достаточных для идентификации и бесплатного получения покупателем с использованием информационных ресурсов оператора фискальных данных и (или) налогового органа, размещенных в сети «Интернет», кассового чека (бланка строгой отчетности) в электронной форме, который должен быть сформирован в день осуществления расчета.

Введение данной нормы позволяет перевозчику исполнить требования Закона № 54-ФЗ, оптимизировав при этом свои затраты по сравнению со стандартной схемой выдачи кассовых чеков. В целях обеспечения исполнения закона и выработки стандартных подходов к формированию и направлению кассовых чеков для применения во всех регионах России схема реализации данной нормы с учетом специфики работы общественного транспорта требует согласования с ФНС России.

При этом нужно учитывать следующее, что операционный транспортный день обслуживания пассажиров не совпадает с календарным днем. Транспортный день начинается позднее 0.00 часов и заканчивается после 24.00. В это время осуществляется перевозка пассажиров, прием на борту транспортных средств наличных денежных средств, готовятся отчетные документы за смену, в том числе реестры совершенных поездок для проведения расчетов. Данная специфика и сформирована редакция пункт п.5.9 Закона № 54-ФЗ, предоставляющая возможность пользователю (перевозчику) формировать кассовые чеки до окончания дня расчета, дает возможность

транспортному средству вернуться в парк и осуществить выгрузку транспортных транзакций из терминального оборудования для подготовки кассовых чеков.

Расчеты по единым транспортным картам проходят следующим образом – автоматизированная система оплаты формирует реестр поездок за операционный день с направляет его в кредитную организацию системы (далее – Расчетный центр) для организации взаиморасчетов (перечисления остатка электронных денежных средств пассажира на расчетный счет перевозчика).

По бесконтактным банковским картам банк-эквайрер осуществляет в течение операционного дня осуществляет перечисление денежных средств на транзитный счет Расчетного центра для осуществления последним взаиморасчетов с перевозчиками после получения соответствующего реестра.

Таким образом, перевозчик получает наличную выручку в транспортный операционный день, т.е. в день совершения поездки, а безналичную – позднее. При этом с учетом особенностей оплаты бесконтактными банковскими картами в общественном транспорте и отсутствия онлайн-авторизации (как при стандартном расчете банковской картой) гарантировать получение перевозчиком денежных средств за поездку можно только после перечисления последнему денежных средств Расчетным центром. И окончательность такого перевода денежных средств наступает в момент зачисления денежных средств на банковский счет оператора по переводу денежных средств, обслуживающего перевозчика в соответствии с частью 9, 10 статьи 5 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»³.

Для реализации данной нормы в сфере общественного транспорта следует днем расчетов определить именно транспортный операционный день, в течение которого перевозчик осуществляет прием денежных средств (расчет) за услуги перевозки. С учетом региональной специфики границы транспортного дня могут различаться, поэтому их необходимо зафиксировать в договоре с клиентом (пассажиром) и/или в региональных правилах перевозки, а также внутренним распорядительным документом по перевозчику. Схожей позиции придерживается в настоящее время Минфин России, указывая, что днем осуществления такого расчета считается день завершения рейса⁴.

Установление иного дня расчетов (например, в соответствии с календарным) приведет к тому, что существенная часть расчетов будет осуществляться с нарушением требований закона, например при плановом прибытии транспортного средства в парке и выгрузке транзакций за текущий

день после 24.00 (фактически после окончания календарного дня расчетов).

Безналичные расчеты в сфере общественных перевозок отличаются от стандартных расчетов в торгово-сервисных предприятиях. При безналичной оплате авторизация платежа производится не в момент прикладывания карты к терминалу, а позднее («отложенная» авторизация). В момент прикладывания карты терминал фиксирует только факт поездки, предварительно проверив карту на отсутствие в загруженном в терминале «стоп-листе». В условиях отсутствия качественной онлайн связи и необходимости обеспечения высокой скорости обслуживания пассажиров проверка наличия необходимых денежных средств на карте осуществляется кредитной организацией позднее (после выгрузки терминалом транзакций). Кредитная организация, получив информацию о необходимости проведения расчета, при достаточности денежных средств на банковском счете клиента или электронных банковских средств авторизует (подтверждает) расчет или в случае недостаточности средств – отказывает в авторизации расчета. Только после этого денежные средства по авторизованным транзакциям направляются перевозчикам.

В связи с этим гарантировать получение перевозчиком денежных средств за поездку (проведение расчета) возможно только после получения авторизации от кредитной организации и моментом расчета (и соответственно днем расчета) для безналичных расчетов в общественном транспорте возможно определить момент авторизации. Данный подход будет соответствовать пункту 3 статьи 16.1 Федерального закона от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей»⁵, а также позиции Министерства Финансов Российской Федерации, изложенной в письме от 6 апреля 2018 г. N 03-01-15/22629⁶.

Однако в максимальной степени текущей практике расчетов в сфере общественного транспорта будет соответствовать признание моментом расчета момента окончательности перевода денежных средств (зачисления денежных средств на банковский счет оператора по переводу денежных средств, обслуживающего перевозчика) в соответствии с частью 9, 10 статьи 5 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», поскольку в настоящее время информация от банка-эквайрера поступает единым реестром по всем расчетам за операционный день в автоматизированную систему оплаты, после чего происходит распределение денежных средств перевозчику.

Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что фискализация вводится в отношении огромного количества однотипных транзакций (наличных и безналичных) при техническом огра-

ничении емкости фискального накопителя (не более 250 тысяч транзакций) и низком среднем чеке в 18-20 рублей (в десятки раз меньше среднего чека в онлайн-магазинах), при этом способ реализации предусматривается такой же, как для предприятий торговли и сферы услуг, что в свою очередь приводит к высокой удельной стоимости затрат на фискализацию в стоимости поездки.

Вышеуказанная специфика расчетов при оплате проезда с применением контрольно-кассовой техники порождает и проблемы юридической ответственности за нарушение требований Закона № 54-ФЗ. Так, в рамках действующего правового регулирования в целях избежания налогоплательщиком привлечения к административной ответственности по статье 14.5 КоАП РФ⁷ в соответствии с действующим примечанием к данной статье необходимо выполнение двух действий:

- сообщить в налоговые органы о допущенном правонарушении и
- направить в налоговые органы документы, подтверждающие соответствующее исправление допущенного нарушения.

Однако осуществление указанных действий предполагает направление

в налоговые органы отдельных комплектов документов по каждому совершенному правонарушению, либо группе однородных правонарушений, что сопряжено со значительными затратами усилий и времени налогоплательщика⁸.

Законопроектом N 818206-7 "О внесении изменений в статью 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" предусматривается внесение изменения в примечание

к статье 14.5 Кодекса и дополнение его положением о достаточности формирования кассового чека коррекции для освобождения от привлечения

к административной ответственности.

По своей сути оба правовых механизма (действующий и предлагаемый законопроектом) имеют одинаковую природу и цель, а именно: налогоплательщик (пользователь) признает нарушение и уведомляет налоговый орган о неприменении контрольно-кассовой техники либо ее применении с нарушением требований законодательства Российской Федерации.

Кассовый чек коррекции (бланк строгой отчетности коррекции) предназначен для внесения сведений о расчете в фискальный накопитель (и последующей передачи в налоговые органы) в случае, если обязанность применения контрольно-кассовой техники ранее выполнена не была (информация о расчете в контрольно-кассовую технику внесена не была и (или) не передана в налоговые органы) по каждой отдельной операции. Обязательными реквизитом кассового чека кор-

рекции (бланка строгой отчетности коррекции) является «основание для коррекции».

Кроме того, в соответствии со ст.4 Закона N 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» контрольно-кассовая техника должна исключать возможность формирования кассового чека коррекции (бланка строгой отчетности коррекции), содержащего сведения более чем об одном признаке расчета.

Исходя из этого, пользователь имеет возможность отразить в кассовом чеке коррекции (бланке строгой отчетности коррекции) сведения, достаточные для установления события административного правонарушения, что является необходимым основанием для освобождения от административной ответственности.

В случае отсутствия таких сведений в кассовом чеке коррекции (бланке строгой отчетности коррекции) налоговый орган будет вправе привлечь пользователя контрольно-кассовой техники к административной ответственности по каждому выявленному факту.

Таким образом, обязательные условия для освобождения пользователя от ответственности могут быть обеспечены путем направления в налоговый орган кассового чека коррекции (бланка строгой отчетности коррекции). При этом его формирование возможно автоматизировать в полном объеме, сократив административную нагрузку на пользователя контрольно-кассовой техники, исключив бумажный документооборот, при сохранении возможностей налогового органа в части контроля в данной сфере.

¹Федеральный закон от 06.06.2019 № 129-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 10.06.2019, № 23, ст. 2912

²«Собрание законодательства РФ», 26.05.2003, № 21, ст. 1957.

³«Собрание законодательства РФ», 04.07.2011, № 27, ст. 3872.

⁴ Письмо Минфина России от 23.12.2019 № 03-01-15/100670 // СПС Консультант плюс.

⁵ «Ведомости СНД и ВС РФ», 09.04.1992, № 15, ст. 766.

⁶ СПС Консультант Плюс

⁷ Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁸ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 818206-7 «О внесении изменений в статью 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: <https://www.sozd.duma.gov.ru/bill/818206-7>

THE MOST LIKELY MISTAKES WHEN CONDUCTING THE PROCEDURE FOR BRINGING EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES TO RESPONSIBILITY

НАИБОЛЕЕ ВЕРОЯТНЫЕ ОШИБКИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРОЦЕДУРЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

E.V. Lisitsyna,

Assistant Professor of the Administrative Law Chair
of the Moscow University of the Internal Affairs of Russia after V.Ya. Kikot, Candidate of Law Science

Е.В. Лисицына,

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

Annotation. The article considers the procedure for determining the most likely errors in the procedure for bringing employees of internal Affairs bodies to responsibility, as well as the main shortcomings in the organization and conduct of official checks in the internal Affairs bodies.

Keywords. Official check, violation of official discipline, bringing to responsibility, legality, employee of internal Affairs bodies

Аннотация. Рассматривается порядок определения наиболее вероятных ошибок при проведении процедуры привлечения сотрудников органов внутренних дел к ответственности, а также основные недостатки в организации и проведении служебных проверок в органах внутренних дел.

Ключевые слова. Служебная проверка, нарушение служебной дисциплины, привлечение к ответственности, законность, сотрудник органов внутренних дел

Для цитирования: Е.В. Лисицына. Наиболее вероятные ошибки при проведении процедуры привлечения сотрудников органов внутренних дел к ответственности. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.34-36.

Анализ деятельности сотрудников органов внутренних, уполномоченных проводить служебную проверку показывает, что имеют место быть нарушения процедуры привлечения сотрудников ОВД к ответственности. За нарушение законности и служебной дисциплины сотрудники ОВД несут 4 вида ответственности: уголовную (за совершение преступлений), административную (за деяния, перечисленные в ч. 2 ст. 2.5. КоАП РФ), дисциплинарную (за иные административные правонарушения и дисциплинарные проступки), материальную (за вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями либо бездействием при выполнении служебных обязанностей, а также за ущерб, причиненный МВД Российской Федерации, его территориальному органу, подразделению). Одним из видов ответственности является дисциплинарная ответственность. Основным инструментом привлечения недобросовестных сотрудников к дисциплинарной ответственности является служебная проверка. Правовую основу ее проведения определяет Приказ МВД РФ от 26.03.2013 года № 161 «Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях министерства внутренних дел Российской Федерации».

Наиболее частыми нарушениями процедуры привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности являются:

- неправильное взятие объяснение сотрудника;
- нарушение в издании приказа о наказании;
- несоразмерность наложенного дисциплинарного взыскания;
- нарушение в сроках проведения служебной проверки и привлечения сотрудника к дисциплинарной ответственности;
- нарушение требований Приказа МВД РФ от 26.03.2013 года № 161 «Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях министерства внутренних дел Российской Федерации»;
- нарушение требований Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 года № 342-ФЗ в части проведения служебной проверки.

Несмотря на то, что Приказом МВД России от 26.03.2013 года № 161 вопросы организации и проведения служебных проверок раскрыты подробно и последовательно, при проведении служебных проверок продолжают иметь место

многочисленные недостатки. При проверке поступающих на правовую экспертизу материалов выявлен ряд особенно «популярных» недостатков, таких как:

- принятие решения о проведении служебной проверки не уполномоченным на то руководителем (начальником);
- проведение служебной проверки сотрудником, не получившим соответствующее поручение;
- принятие соответствующим руководителем (начальником) решения о проведении служебной по истечении двух недель с момента получения информации, являющейся основанием для проведения служебной проверки;
- нарушение сроков проведения служебной проверки;
- отсутствие в материалах служебной проверки значительного количества необходимых документов;
- отсутствие в заключении по результатам служебной проверки выводов о наличии или отсутствии фактов и обстоятельств, указанных в объяснении сотрудника, в отношении которого проведена служебная проверка;
- отсутствие выводов о причинах и условиях, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка;
- отсутствие справки кадрового подразделения с указанием сведений о нахождении сотрудника на службе, а также справки о членстве сотрудника в Профсоюзной организации ГУ МВД России по г. Москве.

В связи с этим необходимо в очередной раз остановиться на основополагающих моментах данного вопроса.

Согласно пункту 2 Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации он не распространяется на федеральных государственных гражданских служащих и работников органов, организаций и подразделений МВД России.

Служебная проверка должна проводиться в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» № 3, Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 года № 1377. Иные нормативные правовые акты не могут служить основанием

для проведения служебных проверок и регламентировать порядок их проведения.

Служебная проверка может проводиться по решению Министра внутренних дел Российской Федерации, заместителя Министра, руководителя (начальника) органа, организации или подразделения МВД России, заместителя руководителя (начальника) территориального органа МВД России на окружном, межрегиональном или региональном уровне, руководителя (начальника) структурного подразделения территориального органа МВД России на окружном, региональном уровне, в составе которого имеется кадровое подразделение, в отношении сотрудника органов внутренних дел, подчиненного ему по службе.

В отношении сотрудника подразделения собственной безопасности органов внутренних дел решение о проведении служебной проверки принимается Министром, начальником Главного управления собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также руководителем (начальником) соответствующего территориального органа МВД России по согласованию с ГУСБ МВД России.

В отношении сотрудника подразделения собственной безопасности органов внутренних дел служебная проверка проводится ГУСБ МВД России либо по поручению его начальника подразделением собственной безопасности соответствующего территориального органа МВД России.

В случае если основанием для проведения служебной проверки в отношении сотрудника органа, организации или подразделения МВД России послужила поступившая в ГУСБ МВД России информация, служебная проверка проводится на основании решения Министра или заместителя Министра, организующего руководство соответствующим направлением деятельности, после рассмотрения им в установленном порядке указанной информации.

По фактам разглашения сотрудником органов внутренних дел сведений, составляющих государственную тайну, утраты носителей таких сведений, иных нарушений режима секретности в органах, организациях и подразделениях МВД России проводятся служебные расследования в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2004 года № 3-1 «Об утверждении Инструкции по обеспечению режима секретности в Российской Федерации».

Порядок предусматривает запрет для сотрудников, участвующих (участвовавших) в проведении служебной проверки, на разглашение любой выявленной или ставшей известной в ходе про-

ведения служебной проверки информации, относящейся прямо или косвенно к сотрудникам, в отношении которых проводилась служебная проверка.

При назначении служебной проверки и утверждении ее результатов (заключения) необходимо помнить, что основанием для ее проведения является необходимость выявления причин, характера и обстоятельств совершенного сотрудником дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных статьей 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ, а также заявление сотрудника. Сами по себе факты каких-либо происшествий не являются основанием для назначения служебной проверки.

В течение двух недель с момента получения соответствующим руководителем (начальником) информации, являющейся основанием для проведения служебной проверки, полученная информация проверяется на предмет наличия оснований для назначения служебной проверки.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении.

В срок проведения служебной проверки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время отсутствия сотрудника на службе по иным уважительным причинам, подтвержденные соответствующей справкой кадрового подразделения органа, организации или подразделения МВД России.

В случае если последний день служебной проверки приходится на выходной либо нерабочий праздничный день, днем окончания служебной проверки считается предшествующий ему рабочий день.

Порядком конкретно предусмотрено, что служебная проверка в отношении сотрудника, совершившего дисциплинарный проступок в период его нахождения в служебной командировке, проводится в установленном порядке по решению руководителя (начальника) органа, организации, подразделения МВД России, направившего сотрудника в командировку.

В случаях, когда служебная проверка проводится в отношении нескольких сотрудников, совершивших дисциплинарные проступки, при невозможности ее завершения в установленный срок по причине временной нетрудоспособности, нахождения в отпуске, командировке, а также отсутствия на службе по иным уважительным при-

чинам одного или нескольких из них материалы служебной проверки в отношении отсутствующих сотрудников могут быть выделены для проведения отдельной служебной проверки. Решение о выделении материалов служебной проверки принимается соответствующим руководителем (начальником), ее назначившим, на основании мотивированного рапорта сотрудника, проводящего проверку. Срок проведения служебной проверки по выделенным материалам исчисляется с момента назначения основной служебной проверки.

В настоящее время сотрудникам органов внутренних дел, в отношении которых проводится служебная проверка, установлен срок для представления объяснений в письменном виде, который не может превышать двух рабочих дней. В связи с чем по истечении указанного срока, в случае отказа от дачи письменных объяснений в установленном порядке, составляется соответствующий акт, подписанный не менее чем тремя сотрудниками. Из данной нормы также следует целесообразность предложения о написании объяснений с изложением вопросов в письменной форме. В противном случае сотруднику, проводящему служебную проверку, необходимо будет подтвердить, когда он предложил тому или иному сотруднику представить письменное объяснение.

Приказом установлен срок рассмотрения ходатайств и жалоб, заявленных сотрудником, в отношении которого проводится служебная проверка. Указанный срок не может превышать пяти календарных дней в рамках общего срока проведения служебной проверки.

Проект заключения по результатам служебной проверки с прилагающимися материалами в обязательном порядке согласовывается с кадровым и правовым подразделениями органа, организации или подразделения МВД России, сотрудниками которого проводилась служебная проверка.

Заключение по результатам служебной проверки представляется соответствующему начальнику не позднее чем через три дня со дня завершения служебной проверки и утверждается им не позднее чем через пять дней со дня его представления.

Копия заключения служебной проверки приобщается к материалам личного дела сотрудника, в отношении которого она проводилась.

Таким образом, преградой на пути к многочисленным недоработкам и упущениям в организации и проведении служебных проверок является внимательное изучение Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Приказом МВД России по г. Москве от 26 марта 2013 года № 161.

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF ACTIVITIES EDUCATIONAL ORGANIZATIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA IN ACCORDANCE WITH FEDERAL LAW NO. 273-FZ OF DECEMBER 29, 2012 «ON EDUCATION»

НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ МВД РОССИИ В СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 29 ДЕКАБРЯ 2012 Г. № 273-ФЗ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ»

Ekaterina Aleksandrovna Solomatina,

candidate of legal Sciences, associate Professor, associate Professor of administrative law The Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia of V.Ya. Kikotya colonel of police

Tatyana Vladimirovna, Shevchenko,

Deputy commander of 582 training platoon 2 courses of the International law faculty The Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia of V.Ya. Kikotya junior police Sergeant

Екатерина Александровна Соломатина,

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

E-mail: katesolo@yandex.ru

Татьяна Владимировна Шевченко,

заместитель командира 582 учебного взвода
2 курса Международно-правового факультета
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
младший сержант полиции

E-mail: shevchenko200000@mail.ru

Annotation. Regulation of the activities of educational organizations of the Ministry of internal Affairs of Russia is carried out through the application of General and special legislation. General-regulates the conceptual issues of the education system in the Russian Federation and the functioning of educational organizations, and special – applies to public service in the internal Affairs bodies and training in educational organizations of the Ministry of internal Affairs of Russia.

Keywords: educational organizations, activities of educational organizations, the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation, internal Affairs agencies, regulatory regulation, regulatory support, legal support

Аннотация. Регулирование деятельности образовательных организаций МВД России осуществляется посредством применения общего и специального законодательства. Общее – регламентирует концептуальные вопросы системы образования в Российской Федерации и порядок функционирования образовательных организаций, а специальное – применяется к государственной службе в органах внутренних дел и обучения в образовательных организациях МВД России.

Ключевые слова: образовательные организации, деятельность образовательных организаций, Министерство внутренних дел Российской Федерации, органы внутренних дел, нормативное регулирование, нормативное обеспечение, нормативно-правовое обеспечение.

Для цитирования: Е.А. Соломатина, Т.В. Шевченко. Нормативное правовое обеспечение деятельности образовательных организаций МВД России в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании». Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.37-41.

Научная специальность: 12.00.14 – административное право; административный процесс

Деятельность образовательных организаций МВД России направлена на подготовку высокопрофессиональных кадров, обеспечивающих общие и специальные задачи, стоящие перед органами внутренних дел.

Образовательные организации системы МВД России входят в состав органов внутренних дел одновременно с другими структурными единицами, созданными для выполнения задач МВД России и указанными в Указе Президента РФ от 21.12.2016

№ 699¹. К образовательным организациям МВД России относятся: Академия управления МВД России, Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, филиалы дополнительного профессионального образования, университеты, академии, институты, суворовские военные училища, кадетский корпус, школы служебно-розыскного собаководства МВД России².

Нормативное правовое регулирование образовательных организаций МВД России имеет свою специфику и, прежде всего, оно строится на принципе сочетания общего надведомственного и ведомственного подчинения. То есть, образовательные учреждения МВД, с одной стороны, будут участниками правоотношений в рамках проводимой общеобразовательной политики государства, и, с другой стороны, самостоятельными участниками правоотношений в сфере обучения сотрудников органов внутренних дел и формирования кадрового резерва для МВД России.

Образование в Российской Федерации строится на конституционных положениях и развивающем его ведомственном, региональном и муниципальном законодательстве. Право на образование, реализация права на образование, обеспечение гарантий права на образование – вот фундаментальные основы, на которых строится все нормотворчество для регулирования начальной, средней и высшей школы.

Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» является базовым для всех образовательных организаций в России, в том числе созданных для обучения сотрудников органов внутренних дел. В нем основополагающими нормами являются те, которые призваны регулировать организационные основы образования, вопросы правового регулирования, финансовые правоотношения в системе образования. Он раскрывает правовой статус участников сферы образования, базовые начала проводимой государством политики, правила построения образовательной системы, образовательную деятельность.

Гражданское и административное законодательство посредством установления правовых норм для создания юридических лиц, вопросов регистрации⁴, лицензирования⁵, аттестации⁶, реорганизации и ликвидации⁷, контроля и надзора⁸, отчетности⁹ и ведения учетов¹⁰ наделяет образовательные организации системы МВД России определенными правами, обязанностями, формами ответственности перед законом.

Помимо законов к нормативному регулированию образовательного управления системы МВД России будут относиться и подзаконные акты, такие как: Указы Президента РФ¹¹, Постановления Правительства РФ¹², нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, издаваемые для регулирования сферы образования.¹³

Ведомственное законодательство, реализуемое чаще через приказы¹⁴ МВД России, определяет тонкости и особенности работы структурных образовательных учреждений для реализации потребностей органов внутренних дел. При этом все нормы, регулирующие правоотношения в сфере предоставляемых физическим лицам права на образование в си-

стеме МВД России и содержащиеся в ведомственных подзаконных актах, должны соответствовать нормам и предписаниям Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», при выявлении таких несоответствий применяются нормы Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Международное правовое регулирование сферы образования строится на основании заключения Российской Федерации международных договоров с другими странами, в том числе и относящимся к профессиональному ведомственному образованию, однако, если в них будут установлены иные правила, чем в Федеральном законе об образовании, то будут применяться нормы международных договоров.

Образовательные организации имеют статус некоммерческих организаций и могут классифицироваться в зависимости от субъекта ее создающего на государственные, муниципальные или частные (ст. 22 Закона об образовании). По своей форме образовательные организации чаще являются учреждениями (подп. 8 п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса РФ¹⁵), реализующими свой гражданско-правовой статус (ст. 123.21 - 123.23 ГК РФ), исходя из унитарной сущности (п. 1 ст. 123.21 ГК РФ). Любое подобное учреждение, таким образом, подразделяется на виды и типы: государственные, муниципальные и частные; бюджетные, казенные и автономные.

Образовательные организации системы МВД России, так же, как и любые другие образовательные организации, действует на основании своего устава¹⁶, в котором прописываются ее тип, учредитель, виды образовательных программ, структура и компетенция органов управления образовательной организацией и другие, предусмотренные законодательством вопросы¹⁷.

Образовательные организации МВД России могут принимать локальные нормативные акты по основным вопросам своей образовательной деятельности, например, по приему обучающихся, режиму проведения занятий, порядку контроля успеваемости и др.

Нормативное правовое обеспечение деятельности образовательных организаций МВД России направлено на реализацию государственных гарантий прав и свобод человека и гражданина в сфере получения ведомственного образования, установления механизмов защиты реализации права на образование в образовательных учреждениях МВД России, создания условий для развития и совершенствования образовательных программ, позволяющих готовить наиболее компетентных сотрудников органов внутренних дел, на соблюдение интересов участников правоотношений в сфере профильного образования.

К задачам нормативного правового обеспечения деятельности образовательных организаций

МВД России можно отнести: создание правовых, экономических и финансовых условий для функционирования системы образования МВД России; реализацию правовых гарантий для согласования интересов сотрудников органов внутренних дел как участников правоотношений в сфере получения ведомственного образования; определение правового положения сотрудника органов внутренних дел в процессе получения профильного образования по специальности; разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации; создание условий для получения высшего образования в Российской Федерации иностранными гражданами – сотрудниками полиции иностранного государства и др.

Действие законодательства об образовании в системе МВД России распространяется во времени, в пространстве и по кругу лиц как это предусмотрено общей юридической теорией. Так, под правовое регулирование в рамках рассматриваемого вопроса подпадают все образовательные организации МВД России, осуществляющие образовательную деятельность на территории Российской Федерации.

Спецификой правового регулирования образовательных организаций МВД России будет то, что на граждан, проходящих федеральную государственную службу на должностях педагогических и научно-педагогических работников, на граждан, проходящих федеральную государственную службу и являющихся обучающимися, действие законодательства об образовании распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о государственной службе¹⁸.

Таким образом, нормативное правовое регулирование деятельности образовательных организаций МВД России применяется с учетом особенностей, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о государственной службе, а непосредственно о государственной службе иных видов¹⁹ (помимо государственной гражданской и военной службы). В данном случае идет речь о специфике законодательства для сотрудников органов внутренних дел²⁰. К ним относятся: граждане, проходящие федеральную государственную службу на должностях педагогических и научно-педагогических работников, и граждане, проходящие федеральную государственную службу и являющиеся обучающимися.

Условия и порядок обучения в образовательных организациях МВД России существенным образом отличаются от образования в иных государственных органах. В чем их отличие? Службе в органах

внутренних дел присущи стандартные элементы военной организации по аналогии с военнослужащими, ненормированный рабочий день, несение службы в напряженных условиях, с риском для здоровья и жизни, с применением физической силы в отношении правонарушителей, специальных средств и огнестрельного оружия для предотвращения и пресечения преступлений, а также других противоправных действий. Вышеперечисленные особенности накладывают дополнительные задачи для обучающихся в системе МВД России.

Система управления МВД России, включая и управление сферой образования, характеризуется централизацией управления кадровой политики, поэтому для нее вполне применим принцип сочетания единоначалия и коллегиальности при принятии управленческих решений. При этом руководство образовательных организаций системы МВД России заинтересовано использовать в учебном процессе самые современные технические достижения.

Однако, в последнее годы наметилась тенденция к сокращению численного состава Министерства внутренних дел. Кадровая ситуация остается сложной. При этом к образованию сотрудника органов внутренних дел предъявляются новые повышенные требования. Выпускник образовательных организаций МВД России выступает в роли «универсального» подчиненного, способного одновременно решать несколько задач по разным направлениям, в том числе и в сфере высоких технологий. Это повышает психологический дискомфорт сотрудников органов внутренних дел после учебы при трудоустройстве и ставит вопрос о повышении финансовой оценки труда сотрудника.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
2. Федеральный закон РФ от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.
3. Федеральный закон РФ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.
4. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 09.05.2011, № 19. Ст. 2716; Постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятель-

ности» // Собрание законодательства РФ. 04.11.2013. № 44. Ст. 5764.

5. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900 и др.

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

7. Указ Президента РФ от 30.05.2009 № 609 «О государственной поддержке проектов инновационных образовательных программ творческих коллективов образовательных учреждений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 01.06.2009. № 22. Ст. 2699.

8. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 26.12.2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.

9. Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1465 «Об утверждении Правил возмещения сотрудником органов внутренних дел Российской Федерации затрат на обучение в образовательной организации высшего образования или научной организации Министерства внутренних дел Российской Федерации в случае расторжения с ним контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы в органах внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 60.

10. Приказ Минобрнауки России от 27.01.2014 № 45 «Об утверждении форм свидетельств о государственной аккредитации, временного свидетельства о государственной аккредитации и приложений к ним, а также технических требований к указанным документам» // Российская газета. № 62. 19.03.2014.

11. Приказ Минобрнауки России от 18.04.2016 № 421 «Об утверждении Порядка привлечения уполномоченными органами государственного контроля

(надзора) в сфере образования экспертов и (или) экспертных организаций к проведению мероприятий по государственному контролю (надзору) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, находящихся в ведении Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 60.

12. Приказ МВД РФ от 01.11.2005 № 880 «Об утверждении Инструкции по планированию и учету труда профессорско-преподавательского состава, расчету учебной, методической, научной нагрузки и объема учебной работы военных образовательных учреждений высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 48. 28.11.2005.

13. Приказ МВД России от 06.03.2013 № 129 «Об утверждении перечней видов учебного оборудования, материальных запасов и услуг связи, расходы на которые учитываются в размере средств федерального бюджета, затраченных на обучение сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации в образовательном учреждении высшего профессионального образования МВД России» // СПС «Консультант-Плюс».

14. Приказ МВД России от 12.03.2015 г. № 321 «Об утверждении Порядка и условий приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 36. 07.09.2015.

15. Приказ МВД России от 15.05.2015 № 601 «Устав федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»» // Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя [электронный ресурс] <https://мосу.мвд.рф/> (дата обращения 05.05.2020 г.).

16. Приказ МВД России от 15.11.2016 № 730 «О создании Комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации, находящейся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> от 07.12.2016.

17. Приказ МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 30. 25.07.2016.

¹ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 26.12.2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.

² Образовательные организации системы МВД России [электронный ресурс] <https://мвд.рф/edu> (дата обращения 05.05.2020 г.).

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

⁴ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

⁵ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» Собрание законодательства РФ. 09.05.2011, № 19. Ст. 2716; Постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 04.11.2013. № 44. Ст. 5764.

⁶ Приказ Минобрнауки России от 27.01.2014 № 45 «Об утверждении форм свидетельств о государственной аккредитации, временного свидетельства о государственной аккредитации и приложений к ним, а также технических требований к указанным документам» // Российская газета. № 62. 19.03.2014.

⁷ Приказ МВД России от 15.11.2016 № 730 «О создании Комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации, находящейся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> от 07.12.2016.

⁸ Распоряжение МВД России от 7 ноября 2018 г. № 1/12563 о проведении инспектирования Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» в период с 19 по 28 ноября 2018 г. // Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя [электронный ресурс] <https://мосу.мвд.рф/> (дата обращения 05.05.2020 г.).

⁹ Приказ МВД России от 06.03.2013 № 129 «Об утверждении перечней видов учебного оборудования, материальных запасов и услуг связи, расходы на которые учитываются в размере средств федерального бюджета, затраченных на обучение сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации в образовательном учреждении высшего профессионального образования МВД России» // СПС «КонсультантПлюс»

¹⁰ Приказ МВД РФ от 01.11.2005 № 880 «Об утверждении Инструкции по планированию и учету труда профессорско-преподавательского состава, расчету учебной, методической, научной нагрузки и объема учебной работы военных образовательных учреждений высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 48. 28.11.2005.

¹¹ Например, Указ Президента РФ от 30.05.2009 № 609 «О государственной поддержке проектов инновационных образовательных программ творческих коллективов образовательных учреждений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 01.06.2009. № 22. Ст. 2699.

¹² Например, Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1465 «Об утверждении Правил возмещения сотрудником органов внутренних дел Российской Федерации затрат на обучение в образовательной организации высшего образования или научной организации Министерства внутренних дел Российской Федерации в случае расторжения с ним контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы в органах внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 60.

¹³ Приказ Минобрнауки России от 18.04.2016 № 421 «Об утверждении Порядка привлечения уполномоченными органами государственного контроля (надзора) в сфере образования экспертов и (или) экспертных организаций к проведению мероприятий по государственному контролю (надзору) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, находящихся в ведении Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 60.

¹⁴ Приказ МВД России от 12 марта 2015 г. № 321 «Об утверждении Порядка и условий приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 36. 07.09.2015.

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁶ Например, Приказ МВД России от 15.05.2015 № 601 регламентирует Устав федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» // Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя [электронный ресурс] <https://мосу.мвд.рф/> (дата обращения 05.05.2020 г.).

¹⁷ Ст. 25 Федерального закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁸ Например, Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900 и др.

¹⁹ См. ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.

²⁰ Приказ МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 30. 25.07.2016.

PREVENTION AND SETTLEMENT OF CONFLICTS OF INTEREST IN
INTERNAL AFFAIRS BODIES

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Lubov Sergeevna Komovkina,

Associate Professor of the Department of administrative law, candidate of law, V. Ya. Kikotya
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

E-mail: Korzhlubov@mail.ru

Любовь Сергеевна Комовкина,

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

Annotation. The article considers some problematic issues of prevention and settlement of conflict of interests in the bodies of internal Affairs.

Keywords: conflict of interest, personal interest, insignificant corruption behavior

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемные вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов в органах внутренних дел.

Ключевые слова: конфликт интересов, личная заинтересованность, малозначительное коррупционное поведение

Для цитирования: Л.С. Комовкина. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов в органах внутренних дел. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.42-45.

Научная специальность: 12.00.14 — административное право, административный процесс

Рецензент: доцент кафедры административного права, кандидат юридических наук Т.А. Лахтина

Исследование стандарта антикоррупционного поведения показало, что самым сложным антикоррупционным институтом является конфликт интересов на службе в органах внутренних дел и порядок его предотвращения или урегулирования.

История появления в официальных документах такого понятия, как «конфликт интересов», связана с Концепцией реформирования системы государственной службы¹, где указывалось на конфликт интересов, который может влиять на выполнение служебных обязанностей государственных служащих. В Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» появилось первое определение конфликта интересов. Данное определение содержится и в федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273 - ФЗ «О противодействии коррупции». Однако опыт правоприменения потребовал внесения изменений, конкретизирующих ряд положений в сфере развития антикоррупционного законодательства. В 2015 г. был принят закон², предусмотревший обязанность лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов.

Рассматриваемое определение существенно изменилось с учетом норм Конвенции ООН против коррупции.

В соответствии со ст. 10 ФЗ № 273 под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в ч. 1 ст. 10, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в ч. 1 ст. 10, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В упрощенном понимании конфликт интересов представляется как ситуация, при которой личная заинтересованность сотрудника или работника, замещающих должности государственной или муниципальной службы, влияет или может повлиять на ненадлежащее выполнение им должностных обязанностей. Личная заинтересованность рассматривается как возможность и как реальность получения широкого круга благ собственно сотрудником, его близкими родственниками либо лицами, связанными корпоративными и близкими отношениями³.

Из анализа приведенных выше определений можно прийти к следующим выводам: в понятии «конфликт интересов» практически стираются грани между потенциально возможным и уже совершенным действием, то есть, когда только возникла потенциальная возможность влияния частного интереса на публичный или уже оказано соответствующее воздействие. Нормативное определение круга близких родственников и (или) родственников также вызывает вопрос. Нормы ФЗ № 273 к ним относят: родителей, супругов, детей, братьев, сестер, а также братьев, сестер, родителей, детей супругов и супругов детей. Безусловным свидетельством присутствия конфликта интересов признаются ситуации, предусмотренные в п. 9 ч. 1 ст. 31 ФЗ от 5 апреля 2013 № 44 – ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: заключение контрактов между (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанными физическими лицами. Однако, факт родства или свойства сам по себе не должен являться основанием для возникновения ситуации конфликта интересов. Дополнительно необходимо возникновение отношений непосредственной подчиненности или подконтрольности. Что тоже вызывает ряд вопросов в правоприменении, поскольку действующее законодательство не определяет: что следует понимать под подобными отношениями.

Установленное определение понятия «личная заинтересованность» представляется достаточно узким, поскольку во внимание принимается только имущественная (материальная) заинтересованность лица. На неправомочность ограничения личной заинтересованности интересами корыстного характера указывал Верховный Суд РФ, отмечая, что

личная заинтересованность может носить не только корыстный характер, но и проявляться в стремлении должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность.

Перечень ситуаций, которые образуют конфликт интересов, законодательно не определен, однако в каждом конкретном случае действиям государственного (муниципального) служащего должна быть дана оценка через призму имеющегося понятийного аппарата – «конфликта интересов» и «личной заинтересованности».

Сигналом о возможном возникновении конфликта интересов с большей степенью вероятности могут быть нарушения стандарта антикоррупционного поведения. К наиболее вероятным ситуациям можно отнести: получение подарков и услуг; выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников или иных лиц, с которыми сотрудник поддерживает отношения; имущественные обязательства и судебные разбирательства; взаимодействие с бывшим работодателем и трудоустройство после увольнения со службы; использование служебной информации; выполнение оплачиваемой работы и др⁴.

Сотрудник органов внутренних дел обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Обязан в письменной форме уведомить непосредственного руководителя (начальника) о возникновении или о возможности возникновения конфликта интересов, как только ему станет об этом известно.

Прямой руководитель (начальник) или непосредственный руководитель (начальник), которым стало известно о возникновении или о возможности возникновения конфликта интересов, обязан принять меры по его предотвращению или урегулированию.

Процедура уведомления сотрудником ОВД о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, установлена приказом МВД РФ от 3 мая 2017 г. № 258⁵.

Меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов могут включать в себя изменение служебного положения сотрудника органов внутренних дел, являюще-

гося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от выполнения служебных обязанностей в установленном порядке и (или) отказ сотрудника от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, а в отношении сотрудника, осуществляющего в соответствии со своими служебными обязанностями процессуальные полномочия, также его отвод или самоотвод.

В случае, если сотрудник органов внутренних дел владеет ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, пая в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

За нарушения правовых предписаний ФЗ 342 установил суровое наказание, вплоть до увольнения в связи с утратой доверия (п. 1 части 1 ст. 82.1), с включением информации о данном факте в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предусмотренный ст. 15 ФЗ «О противодействии коррупции».

Обратимся и к ст. 50.1 ФЗ 342, в которой сказано, что за несоблюдение сотрудником органов внутренних дел ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции ФЗ «О службе в органах внутренних дел», «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные ч. 1 ст. 50: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел, увольнение со службы.

Возникает вполне закономерный вопрос: в каких случаях непринятия сотрудником ОВД мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, его необходимо увольнять по п. 1 ч. 1 ст. 82.1, а в каких возможно применение иных мер дисциплинарного характера? В настоящее время ни в Федеральный закон «О противодействии коррупции», ни законы, регламентирующие порядок прохождения службы в различных органах государственной власти, не дают четкого представления о дифференциации дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения. Все это не способствует единообразному применению законов антикоррупционной направленности и, разумеется, сказывается на эффективности анти-

коррупционной деятельности государства в целом.

На наш взгляд, такое положение создает широту дискреционных полномочий, может сопровождаться злоупотреблением правом со стороны представителя нанимателя. Применение дисциплинарной ответственности за коррупционное правонарушение в отношении сотрудника ОВД направлено на профилактику данного вида правонарушения, поэтому должно отвечать принципу неотвратимости наказания, но и принципу его соразмерности совершенному поступку, чтобы не повлечь за собой сокрытие правонарушения небольшой тяжести.

Еще одной из насущных проблем в правоприменительной практике является то, что в ФЗ 342 содержится упоминание о малозначительности коррупционного правонарушения (ч. 4 ст. 51.1), но в законодательстве не имеется определения такого понятия и порядка его применения при решении вопросов о привлечении к дисциплинарной ответственности. Кроме того, Закон 273-ФЗ вообще не содержит указание на то, что коррупционное правонарушение может быть малозначительным.

Министерством труда и социальной защиты РФ, ввиду отсутствия правовой регламентации данного вопроса, подготовлены методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и невыполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», содержащих три примерных перечня: «Примерный перечень ситуаций, которые могут быть расценены как значительные коррупционные проступки, влекущие увольнение государственного (муниципального) служащего в связи с утратой доверия», «Примерный перечень ситуаций, которые могут быть расценены как малозначительные проступки» и «Перечень ситуаций, которые могут быть расценены как несущественные проступки»⁶.

Также Минтрудом России, в целях внесения ясности в правоприменительную практику, был проведен обзор критериев привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за совершение коррупционных правонарушений на основе предложений ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, судебной практики по рассмотрению дел о привлечении к ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Из итогов

Обзора следует, что при определении конкретного вида взыскания, подлежащего применению, учитываются следующие установленные законодательством критерии: характер и тяжесть совершенного коррупционного правонарушения; обстоятельства, при которых оно совершено; соблюдение сотрудником органов внутренних дел других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; предшествующие результаты выполнения сотрудником органов внутренних дел своих служебных обязанностей.

Подобные критерии учитываются при наложении взысканий, предусмотренных статьями 50.1 и 82.1 Закона о службе в ОВД.

Отметим безусловную практическую значимость указанных методических рекомендаций и Обзора, однако они носят рекомендательный характер, содержат примерный перечень ситуаций. Также в них не раскрывается алгоритм действий подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, не приводится ни рекомендуемая мера ответственности за такие правонарушения.

Таким образом, при определении меры ответственности сотрудников органов внутренних дел необходимо учитывать возможность возникновения конфликтной ситуации или уже состоявшийся факт ненадлежащего исполнения должностных обязанностей при наличии личной заинтересованности, а также наличие полномочий, позволяющих принять решение, имеющее правовые последствия для заинтересованного лица, наличие личной заинтересованности (родственные, имущественные либо иные близкие отношения), возможность извлечения выгоды, получения иных преимуществ. В Федеральном законе

от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует раскрыть содержание такой категории, как «малозначительное коррупционное правонарушение».

¹ Указ Президента РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496 «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации».

² Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов».

³ Уткин В.А. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов как мотива коррупционного поведения. Научно-практический альманах МВД России «Профессионал» № 4, 2018 г. С. 24.

⁴ Письмо Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования».

⁵ Приказ МВД РФ от 3 мая 2017 г. № 258 «Об утверждении Порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25.05.2017.

⁶ <Письмо> Минтруда России от 13.11.2015 № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции») // СПС «Консультант Плюс».

APPEAL OF NORMATIVE ACTS AND ILLEGAL ACTIONS OF STATE AUTHORITIES**ОБЖАЛОВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И НЕПРАВОМЕРНЫХ ДЕЙСТВИЙ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ****Anna Vladimirovna Olshevskaya,**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**Oksana 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**Анна Владимировна Ольшевская,**доцент кафедры административного права, кандидат юридических наук,
Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя**Оксана Михайловна Попович,**доцент кафедры административного права, кандидат юридических наук, доцент
Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

Annotation. Authors of a scientific article addresses issues of appeal of normative acts and illegal actions of state authorities. In this regard, the characteristic of the social value of the legal mechanism for appealing against regulatory acts and unlawful actions of state authorities is given, as well as the shortcomings of the legal regulation of relevant issues in the CAS of the Russian Federation and the legal regulation of the proceedings on complaints to higher state bodies are highlighted.

Keywords: appeal, illegal actions, complaint, tax disputes, restoration of violated rights

Аннотация. Авторы научной статьи обращаются к вопросам обжалования нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти. В этой связи дана характеристика социальной ценности правового механизма обжалования нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти, а также выделены недостатки правового регулирования соответствующих вопросов в КАС РФ и правового регулирования производства по жалобам в вышестоящие государственные органы.

Ключевые слова: обжалование, неправомерные действия, жалоба, налоговые споры, восстановление нарушенного права

Для цитирования: А.В. Ольшевская, О.М. Попович. Обжалование нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.46-49.

Научная специальность: 12.00.14 — административное право, административный процесс

Рецензент: Шурухнова Д.Н., профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, к.ю.н., доцент

Комплекс вопросов, касающихся обжалования нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти, обладает несомненной актуальностью.

Механизм обжалования нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти выступает в качестве значимой гарантии защиты прав российских граждан, так как посредством его норм подвергаются проверке правомерность и обоснованность действий должностных лиц государственных органов. Так, в условиях кризиса российской экономики государственный бюджет испытывает острую нехватку в денежных средствах, важным источником которых являются налоговые отчисления. При этом, решение задач пополнения бюджета не должно приводить к появлению излишних административных барьеров на пути развития

предпринимательских отношений. Возникающие в этой связи правовые конфликты во многом призваны разрешать процедура обжалования нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти.

Социальная ценность правового механизма обжалования нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти состоит в необходимости восстановления нарушенных подобными нормативными актами и действиями общественных отношений, которое достигается посредством защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Разногласия между органами государственной власти и гражданами должны разрешаться, прежде всего, в ходе производства по жалобам. Внесудебная форма призвана снизить нагрузку на российскую судебную систему. В свою

очередь, в судебном порядке следует рассматривать лишь наиболее значимые правовые конфликты, связанные с пониманием норм федерального законодательства.

Правовой анализ законодательства, регламентирующего обжалование нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти, должен основываться на общих теоретических представлениях, выработанных юридической наукой. Вместе с тем, в последние годы эта проблематика преимущественно исследуется лишь в рамках научных статей. Изменения и дополнения, внесённые в законодательство в части урегулирования вопросов обжалования нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти, усложнение регулируемых соответствующими нормативными правовыми актами общественных отношений, неоднозначная правоприменительная практика – всё это нуждается в теоретическом анализе.

Возможность обжалования нормативных актов и неправомерных действий органов государственной власти относится к важнейшим гарантиям защиты прав граждан и юридических лиц. Как верно указывают Н.В. Сухарева и Е.И. Мурашова, «первым и наиболее распространенным способом защиты от неправомерной деятельности должностных лиц является обжалование вышестоящему руководителю в границах «административной вертикали» государственного органа. Вторым способом является подача жалобы в специально созданное подразделение государственного органа, органа местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц на действия (бездействие) и решения таких органов и их должностных лиц. И, наконец, третьим способом можно считать судебное обжалование действий (бездействия) и решений государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, правовое регулирование которых выражено в статьях Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ» [1].

В.А. Максимов и О.В. Лунькова поясняют, что «судебный порядок защиты граждан, организаций и иных лиц от неправомерных действий (решений, бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих установлен в гл. 22 КАС РФ. Для этого необходимо обратиться с административным иском заявлением в суд общей юрисдикции» [2].

В качестве требующих устранения проблем следует выделить недостатки правового регулирования соответствующих вопросов в КАС РФ. Следует согласиться С.В. Щепаловым в том, что «закреплен-

ная в КАС РФ модель судопроизводства имеет признаки процессуальной формы самостоятельного вида юридического процесса. Ее можно назвать административной процессуальной формой» [3].

Поэтому «неаккуратное» использование в тексте КАС РФ категорий «права», «свободы» и «законные интересы» является абсолютно недопустимым с точки зрения «идеологии» Кодекса, регламентирующего судебную защиту в правоотношениях власти – подчинения» [4].

Так, в кодексе отсутствует упоминание о восстановлении нарушенного права в качестве цели правосудия по административным делам, в связи с чем необходимо внести изменения в абз. 1 ст. 3 КАС РФ. Не лишено оснований предложение М.С. Павловой изложить абз. 1 ст. 3 КАС РФ в следующей редакции: В целях защиты и восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений задачами административного судопроизводства являются.... [5]

Ещё одна проблема сопряжена с тем, что согласно ч. 3 ст. 85 КАС РФ к мерам предварительной защиты по административному иску не относится приостановление органом или должностным лицом, обладающим властными полномочиями, действия принятых ими решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий. Такое положение находится в противоречии со ст. 223 КАС РФ, из которой следует, что подобные меры прямо относятся к мерам предварительной защиты, применяемым в порядке, предусмотренном гл. 7 Кодекса.

Необходимо отметить, что в рассматриваемом порядке обжалуются не все решения органов и должностных лиц государственной власти. Так, довольно распространенным предметом спора является спор о правильности определенного в постановлении судебного пристава-исполнителя размера задолженности по алиментным обязательствам. В подобного рода спорах необходимо определить, что именно является его предметом: рассчитанная судебным приставом-исполнителем сумма задолженности по алиментам или процессуальные нарушения, касающиеся формы постановления, правильности примененной методики расчета. Зачастую именно несогласие с определенной судебным приставом-исполнителем суммой задолженности является основанием для обращения стороны исполнительного производства с административным иском в суд.

Для данной категории споров законодатель предусмотрел специальный способ защиты права стороны исполнительного производства – не оспаривание постановления о расчете задолженности, а предъявление иска об определении размера задолженности.

При этом указанный вопрос подлежит разрешению судом в порядке искового производства по правилам, предусмотренным гражданским процессуальным законодательством (п. 62 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с взысканием алиментов» [6], далее – Постановление № 56), а не законодательством об административном судопроизводстве. Например, отказывая в удовлетворении требований к судебному приставу-исполнителю об оспаривании постановления о расчете задолженности по алиментам, Ставропольский краевой суд в Апелляционном определении от 10 апреля 2018 г. по делу № 33аа-469/2018 подчеркнул, что споры о праве в части определения размера взыскиваемых алиментов выходят за рамки публичных правоотношений и подлежат разрешению в исковом порядке [7].

Кодекс административного судопроизводства РФ прямо предусматривает, что не подлежат рассмотрению в порядке, установленном указанным нормативным актом, дела, хотя и возникающие из публичных правоотношений, но подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке (ч. 4 ст. 1 КАС РФ).

Законодательством предусмотрен специальный, сокращенный по сравнению с общим (ч. 1 ст. 219 КАС РФ), срок, в течение которого постановления, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя могут быть оспорены в судебном порядке. Указанный срок составляет десять дней, исчисляемых с момента, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (ч. 3 ст. 219 КАС РФ, ст. 122 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [8]). Так, отказывая по одному из споров в удовлетворении требования о признании незаконным постановления о расчете задолженности по алиментам, суд указал, что должник получил указанный документ 02.03.2018, следовательно, с заявлением о его оспаривании должник вправе был обратиться в суд в срок до 12.03.2018, однако административное исковое заявление было им подано только 21.03.2018, т.е. с пропуском установленного законом срока обращения в суд [9].

В качестве важной составляющей производства по административным делам об оспаривании решений, действий и бездействия органов государственной власти и их должностных лиц выступает производство по жалобам в вышестоящие органы. В числе преимуществ процедуры досудебного обжалования нормативных актов и неправомερных действий органов государственной власти необходимо выделить её относительную простоту и оперативность рассмотрения жалобы, отсутствие необходимости уплаты государственной пошлины,

конфиденциальность данной процедуры. Значение механизма досудебного урегулирования состоит в том, что его применение позволяет разгрузить судебную систему, защитить права граждан и юридических лиц, а также повысить эффективность деятельности государственных органов. Вместе с тем, можно констатировать проблему, заключающуюся в том, что действующее законодательство не позволяет наиболее полным образом раскрыть потенциал обжалования нормативных актов и неправомερных действий органов государственной власти. Решение этой проблемы видится в дальнейшем расширении сферы применения механизмов досудебной защиты нарушенных прав и законных интересов.

Механизм обжалования нормативных актов и неправомερных действий органов государственной власти довольно детально регламентирован нормами налогового законодательства, которые можно рассматривать как принадлежащие к обособленному правовому институту. Действующее законодательство о досудебном урегулировании налоговых споров характеризуется следующими особенностями: обязательностью соблюдения данной процедуры налогоплательщиком до обращения с аналогичным заявлением в суд; обязанностью налогового органа доказывать законность своих действий как при возражениях налогоплательщика, так и при их отсутствии; процессуальным равноправием сторон при рассмотрении жалобы с одновременной отстраненностью налогоплательщика от процесса рассмотрения его жалобы; разграничением видов подаваемых в вышестоящий налоговый орган жалоб на жалобы и апелляционные жалобы; отсутствием фактического урегулирования спора, так как спор на досудебной стадии разрешается вышестоящим налоговым органом.

При этом, необходимо обратить внимание на то, что в законодательстве отсутствует легальное определение налоговых споров, что негативно влияет на правовой механизм их досудебного урегулирования. Налоговый спор можно охарактеризовать как правовой конфликт, имеющий место в связи с разногласиями в трактовке налогового законодательства и в связи с выполнением его требований. Налоговые споры могут быть разрешены как юрисдикционными органами, так и посредством согласительных процедур.

В.А. Юдин верно указывает на проблему, состоящую в том, что «фактически сложился порядок подачи жалобы в вышестоящий налоговый орган через орган, решение которого обжалуется. И даже если жалоба будет подана в вышестоящий орган, то она сначала будет перенаправлена в нижестоящий и уже потом в трехдневный срок будет передана вышестоящему органу с приложением всех необходимых материалов» [10].

А.В. Красюков считает необходимым, в целях дальнейшего расширения сферы применения ме-

ханизма досудебного урегулирования налоговых споров, «разрешить использовать дополнительные доказательства в суде только в случае обоснования невозможности их представления в досудебных процедурах» [11]. На первый взгляд, такое предложение вполне обоснованно и его реализация способствовала бы расширению сферы досудебного урегулирования налоговых разногласий. Действительно, примером подобного злоупотребления является ситуация, при которой документы, истребованные налоговым органом в ходе налоговой проверки на основании положений ст. 93 НК РФ, не были представлены налогоплательщиком, но оказались заявлены в качестве доказательств при рассмотрении дела в суде. В этом случае суд должен уделить особое внимание формулировкам, указанным в требованиях налоговых органов, поскольку при неконкретности состава истребуемых документов о злоупотреблении со стороны налогоплательщиков говорить вряд ли возможно.

Положения ч. 1 ст. 111 АПК РФ могут быть применены и к налоговым органам в случае выявления судом фактов злоупотребления ими своими правами при рассмотрении жалобы (апелляционной жалобы) налогоплательщика. О наличии злоупотребления в этом случае может говорить тот факт, что представленные налогоплательщиком документы не получили никакой оценки в решении вышестоящего налогового органа либо их содержание было явным образом искажено. Тем самым, ст. 111 АПК РФ начинает выступать определенного рода санкцией за утрату беспристрастности как одной из форм злоупотребления правом.

Возможность обращения с жалобами на действия государственных органов вплоть до центральных органов власти является определенной гарантией неукоснительного соблюдения действующего законодательства, с одной стороны, и гарантией обеспечения прав граждан и юридических лиц, с другой стороны. Однако, существует проблема, обусловленная тем, что такое обращение не будет иметь автоматического приостанавливающего эффекта по отношению к обжалуемому решению, но приведет к увеличению срока рассмотрения спора, поэтому считать его эффективной заменой судебной стадии урегулирования спора нельзя.

Таким образом, нынешнее состояние правового регулирования рассматриваемой сферы явилось отражением значительно усложнившихся в последние годы общественных отношений. Правовая сущность и роль обжалования нормативных актов и неправомερных действий органов государственной власти нуждаются в дальнейшем осмыслении как с учетом закономерностей развития действующего

в этой сфере законодательства, так и с учетом перспектив его дальнейшего совершенствования.

Список литературы

1. Сухарева Н. В., Мурашова Е. И. Антикоррупционный потенциал Кодекса административного судопроизводства в части обжалования действий (бездействия) и решений государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 130.
2. Максимов В. А., Лунькова О. В. Актуальные аспекты возбуждения производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) должностных лиц органов власти и управления // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 3. С. 239.
3. Щепалов С. В. Об усмотрении суда при рассмотрении дел, предусмотренных главой 22 КАС РФ // Российская юстиция. 2015. № 10. С. 34.
4. Тимошинова С. Б. Единство терминологии в КАС РФ: потребность теории или предпосылка коллизий правоприменительной практики? (На примере пересмотра в порядке апелляции решений суда по административным делам, предусмотренным главой 22 КАС РФ) // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 80.
5. Павлова М. С. Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ // Российский судья. 2017. № 8. С. 41.
6. О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 г. № 56 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 4.
7. Апелляционное определение Ставропольского краевого суда по делу № 33аа-469/2018 от 10.04.2018 г. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Дата обращения – 20.04.2020.
8. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. – 08.10.2007. № 41. Ст. 4849.
9. Апелляционное определение Верховного суда Республики Калмыкия по делу № 33а-547/2018 от 19.06.2018 г. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Дата обращения – 20.04.2020.
10. Юдин В. А. Особенности обжалования решений налоговых органов в Российской Федерации // Налоги. 2017. № 7. С. 21.
11. Красюков А. В. Влияние судебной практики на процесс доказывания в налоговом правоприменении // Налоги. 2014. № 3. С. 37.

ADMINISTRATIVE AND DELICIT LAW: CONCEPT, SUBJECT AND METHOD OF LEGAL REGULATION**АДМИНИСТРАТИВНО - ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО: ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ****V.G. Tataryan,**

Professor, Department of Administrative Law, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, Doctor of Law, professor, retired colonel

G. Kh. Khadisov,

Head of the Department of Administrative Law, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, Candidate of Law, Associate Professor. police colonel

В.Г. Татарян,

Профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, полковник в отставке

Г. Х. Хадисов,

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

Annotation. Studies show that the subject of the right regulation of administrative and tort law are: protective administrative and tort legal relations, social relations arising, developing and terminating when preventing administrative offenses and in circumstances that exclude the recognition of an act by an administrative offense.

Keywords: administrative-tort law; the subject of right regulation; the method of right regulation; the branch of law

Аннотация. Исследования показывают, что предметом правового регулирования административно-деликтного права являются охранительные административно-деликтные правовые отношения, общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений и при обстоятельствах, исключающих признание деяния административным правонарушением.

Ключевые слова: административно-деликтное право; предмет правового регулирования; метод правового регулирования; отрасль права

Для цитирования: В.Г. Татарян, Г. Х. Хадисов. Административно - деликтное право: понятие, предмет и метод правового регулирования. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.50-53.

До настоящего времени среди ученых – административистов стран СНГ до сих пор нет единства мнений о понятии, предмете и методе правового регулирования административно-деликтного права.

Так, некоторые авторы утверждают, что административно-деликтное право – это подотрасль административного права и что «оно представляет собой совокупность норм, которые регулируют отношения, возникающие в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для них правила поведения» [1, с. 3].

Так ли это? По нашему мнению, и это мы неоднократно отмечали в своих исследованиях, административно-деликтное право – одна из отраслей национального права стран СНГ, ЕВРАЗЭС.[2]. Ей присущи все признаки, свойственные национальному праву в целом, но в то же время она характеризу-

ется самостоятельным содержанием, вытекающим из специфики ее отраслевой принадлежности.

Каждая отрасль права регулирует определенные общественные отношения, т.е. имеет свой предмет правового регулирования.

Административно-деликтное право необходимо отличать от административного права. Ученые едины во мнении, что предметом правового регулирования административного (управленческого) права являются общественные отношения, которые возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления. [3]

Административное (управленческое) право оказывает регулятивное воздействие на те общественные отношения, возникновение которых непосредственно связано с государственной управленческой деятельностью и непосредственно проявляет себя как регулятор общественных отношений в сфере государственного управления.

Как известно, административное право регулирует такие общественные отношения, в рамках которых в принципе исключено юридическое равенство их участников. Объясняется это тем, что в них непременно участвует субъект исполнительной власти, способный в силу предоставленных ему юридически-властных полномочий подчинять поведение иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлением». [4, с. 20-21]

Следовательно, административное (управленческое) право не регулирует отношения между гражданами, между общественными организациями и внутри них, так как в них отсутствует субъект исполнительной власти.

Каждая отрасль национального права регулирует определенные общественные отношения, т.е. имеет свой предмет правового регулирования. Как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан, Республике Беларусь и других странах ЕВРАЗЭС действует довольно большое число различных юридически обязательных правил, которые имеют своей целью обеспечить правопорядок и должную государственную дисциплину во всех сферах жизнедеятельности общества и государства.

К ним относятся:

- правила дорожного движения,
- правила техники безопасности,
- правила торговли, в том числе спиртными напитками и табачными изделиями,
- санитарные правила,
- ветеринарные правила,
- противопожарные правила,
- правила охоты и рыболовства,
- правила приобретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия,
- правила приобретения, учета, хранения и использования взрывчатых, радиоактивных,
- правила ядовитых веществ,
- правила воинского учета,
- правила пограничного режима,
- таможенные правила,
- правила охраны окружающей среды и т. д.

Все административные правонарушения в зависимости от того, каким общественным отношениям причиняется вред, против чего они направлены или в какой области совершаются, систематизированы в соответствующих главах Кодексов «Об административных правонарушениях» Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Беларусь, Кодекса Кыргызской Республики «О нарушениях» и т.д.. Эти правила защищаются административными наказаниями (санкциями), а их нарушение трактуется как административное правонарушение.

Административно-деликтное право регулирует, общественные отношения, которые связаны с административным правонарушением.

На сегодняшний день можно выделить три разновидности общественных отношений, регулируемых административно-деликтным правом:

1. охранительные административно-деликтные правовые отношения;
2. общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений;
3. общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при обстоятельствах, исключающих признание деяния административным правонарушением.

Охранительные административно-деликтные правовые отношения возникают в связи с совершением административного правонарушения (проступка).

Лицо, совершившее такой проступок, обязано понести соответствующее административное наказание (взыскание).

Компетентные органы административной юрисдикции, их должностные лица обязаны привлечь лицо, совершившее административное правонарушение к административной ответственности. На лицо субъекты правоотношения, которые наделены определенными субъективными правами и юридическими обязанностями.

Эти отношения регулируются нормами национального административно-деликтного права. Содержанием охранительных административно-деликтных правовых отношений является реализация административной ответственности и административного наказания, связанная с совершением административного правонарушения.

Общественными отношениями возникающими, развивающимися или прекращающимися при предупреждении административных правонарушений, являются такие общественные отношения, которые связаны с удержанием от совершения административных правонарушений лиц, склонных к антиобщественному поведению, посредством угрозы применения административного наказания.

Общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при обстоятельствах, исключающих признание деяния административным правонарушением – это такие общественные отношения, которые возникают в случаях использования обстоятельства, исключающего признание деяния административным правонарушением.

К таким обстоятельствам, например, в Российском административно-деликтном законодательстве, относится крайняя необходимость, а в Белорусском – необходимая оборона; причинение вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; крайняя необходимость; обоснованный риск и иные обстоятельства, исключающие признание деяния административным правонарушением.

Правоотношения, регулируемые этими нормами права, можно считать регулятивными административно-деликтными правовыми отношениями, так как они складываются на основе регулятивных (управомочивающих) норм и регулируют правомерное поведение лица.

Административно-деликтное право регулирует общественные отношения в различных сферах жизнедеятельности общества путем установления запретов на совершение общественно опасных деяний под угрозой применения административного наказания.

Регулирующая роль административно-деликтного права выражается, как в том, что субъект права действует в соответствии с его предписаниями или требует от других лиц соответствующего поведения, так и в том, что нарушение требований административно-деликтного права вызывает применение к нарушителю мер воздействия государства в лице его уполномоченных органов.

В обществе нормы административно-деликтного права выполняются, как правило, добровольно и сознательно в силу того, что их требования соответствуют интересам и потребностям людей. Вместе с тем эти нормы обеспечиваются и принудительными мерами, которые применяются в случае их нарушения.

Таким образом, предметом правового регулирования административно-деликтного права являются общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в связи с совершением административного правонарушения (проступка), предупреждением административных правонарушений, а также с обстоятельствами, исключающими признание деяния административным правонарушением.

При разграничении отраслей национального права ученые стран СНГ учитывают особенности, как предмета, так и метода правового регулирования.

При этом под методом правового регулирования понимаются формы, приемы, способы, применяемые государством для регулирования общественных отношений определенного вида.

Метод правового регулирования обуславливается, прежде всего, предметом правового регулирования. Существенное значение при этом приобретают такие свойства предмета правового регулирования, которые проявляются в определенных юридических признаках конкретной отрасли права, т.е. специфике составляющих ее норм, а также регулируемых ими правоотношений.

Государство, применяя тот или иной метод правового регулирования, воздействует на общественные отношения в определенных сферах жизнедеятельности общества и придает их развитию желаемое направление.

Метод правового регулирования охранительных административно-деликтных правовых отношений – это административно-правовое принуждение, выражающееся в применении наказания за нарушение установленного государством административно-правового запрета.

Метод правового регулирования общественных отношений, возникающих при предупреждении административных правонарушений – это угроза применения административного наказания (взыскания) путем его законодательного закрепления за нарушение установленного государством административно-правового запрета.

Метод регулирования общественных отношений, возникающих при защите от общественно опасных посягательств; причинении вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение; обоснованном риске – это наделение граждан правами на борьбу с общественно опасными деяниями.

Наши исследования показывают, что государство для регулирования общественных отношений использует как императивный, так и диспозитивный методы правового регулирования в различных их вариациях и сочетаниях, и что метод правового регулирования ни как не может быть критерием деления права на отрасли [5].

Так, например, в ч. 1 ст. № 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указано, что «Законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях» [6].

В ч. 2 ст. № 1.1. Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях прямо указано, что «настоящий Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь. Нормы других законодательных актов, предусма-

тривающие административную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс». [7].

Тем самым, и в Российской Федерации, и в Республике Беларусь нормы административно-деликтного права кодифицированы и это закреплено законодательно. В частности, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях «определяет, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляет основания и условия административной ответственности, устанавливает административные взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административные правонарушения, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности в соответствии с настоящим кодексом [7, ч. 1 ст. 1.1.].

Здесь надо отметить, что данное положение в настоящее время до сих пор отсутствует в действующем КоАП Российской Федерации, что, по нашему мнению, необходимо устранить при подготовке проектов концептуально новых Кодексов РФ в 2020 г.

Таким образом, административно-деликтное право – это отрасль национального права, представляющая собой кодифицированную совокупность правовых норм, установленных законодательной властью, регулирующих:

охранительные административно-деликтные правовые отношения;

общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при предупреждении административных правонарушений, а также при обстоятельствах, исключающих признание деяния административным правонарушением и определяющих, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляющих основания и условия административной ответственности, устанавливающих наказания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административное правонарушение, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности в соответствии с КоАП.

Уяснение понятия и предмета правового регулирования административно-деликтного права позволит ученым и практическим работникам правильно оперировать ими в своей дальнейшей деятельности.

Список литературы

1. См.: Телятицкая Т.В. Административно-деликтное и процессуально-исполнительное право: ответы на экзаменационные вопросы. – Минск: Тетралит, 2017. – 96 с.

2. См. наши работы: Татарян В.Г., Татарян Е.Е. История возникновения в Советском Союзе кодифицированного административно-деликт-

ного акта: к 35-летию его Юбилею. // «Наука и образование - важнейший фактор развития общества в современных условиях»: Материалы III-й Международной научно-практической конференции. (29 – 30 апр. 2016г. г. Караганда, РК). Часть № 1. - Караганда, КА МВД РК им. Бейсенова Б.С., Изд-во «Кент», 2016. С. 117 – 126; Административно-деликтное процессуальное право Республики Казахстан. Учебное пособие. / Под общ. науч. ред. проф. В.Г. Татаряна. Изд. 3-е, доп. и измен. - Караганда: Академия МВД Республики Казахстан им. Баримбека Бейсенова, 2013. – 344 с.; Абеуов Е.Т., Круглов В.А., Татарян В.Г. Отрасли национального права стран ЕвразЭС. // «25 лет Независимости Республики Казахстан: итоги и перспективы»: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию Независимости Республики Казахстан и 45-летию учебного заведения. (23 сентября 2016 г.) – Костанай: Костанайская академия МВД РК им. Ш. Кабылбаева, 2016, С. 194 – 201.

3. См.: Татарян В.Г., Круглов В.А. Рассуждения по поводу начала административного процесса в законодательстве об административной ответственности стран Содружества Независимых Государств. - Астана, Научный журнал Министества внутренних дел Республики Казахстан «Хабаршы – Вестник», 2016. № 3. С. 13 – 16.

4. См.: Административное право: учебник. / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М.: Юристъ, 1999. – 692 с.; Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2009. – 608 с.

5. Татарян В.Г., Татарян Е.Е. Административно-деликтное законодательство государств-участников СНГ: размышления о необходимости третьего этапа их кодификации. // Материалы Международной научно-практической конференции: «Новое административное законодательство: вопросы теории и практики». Караганда: Министерство образования и науки Республики Казахстан, Центрально-Казахстанская Академия, Изд-во «Кент», 2015. С. 3-16.

6. См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: (по состоянию на 25 апреля 2020 г.). - М.: Проспект, 2020. – 752 с. А также: Проект КоАП РФ на 20.02.2020г. и Проект Процессуального КоАП РФ на 20.02.2020 г.

7. Подробнее см.: «Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях» и «Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь». (с измен. и доп. на январь 2020г.) – Минск: Национальный Центр правовой информации Республики Беларусь, 2020. См.: также кодексы др. стран СНГ: Процессуальный Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан. – Душанбе, 2019. 356 с.; Кодекс Кыргызской Республики «О нарушениях». – Бишкек: Академия, 2019. 200 с., Кодекс Азербайджанской Республики «Об административных проступках» по состоянию на 20.12.2019 г.)

SOME ASPECTS OF VICTIMOLOGICAL PREVENTION OF CRIMES COMMITTED
USING THE INTERNET AND MOBILE COMMUNICATIONS

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВИКТИМОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОФИЛАКТИКИ
ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СЕТИ «ИНТЕРНЕТ»
И СРЕДСТВ МОБИЛЬНОЙ СВЯЗИ

Alexander Aleksandrovich Baranov,

PhD, Associate Professor

Associate Professor, Department of Criminology

Moscow University of the interior Ministry named after V. ya. Kikot

FGOU VPO "Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. ya. Kikot"

E-mail: baranoff75@mail.ru

Elena Aleksandrovna Solomatina,

PhD, Associate Professor

Associate Professor, Department of Criminology

Moscow University of the interior Ministry named after V. ya. Kikot

FGOU VPO "Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. ya. Kikot"

E-mail: kadarka777@mail.ru

Александр Александрович Баранов,

кандидат юридических наук, доцент

доцент кафедры криминологии

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ФГКОУ ВПО «Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя»

Елена Александровна Соломатина,

кандидат юридических наук, доцент

доцент кафедры криминологии

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ФГКОУ ВПО «Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя»

Annotation. The article considers and analyzes the indicators of modern crime related to the topic of the article; reveals the main ways of committing fraud committed using the Internet and mobile communications.

Keywords: Victimological prevention, methods of committing crimes, fraud, crime indicators, crime prevention, the Internet and mobile communications

Аннотация. В статье рассмотрены и проанализированы показатели современной преступности, касающиеся темы статьи; раскрыты основные способы совершения мошенничеств, совершаемых с использованием сети «Интернет» и средств мобильной связи.

Ключевые слова: Виктимологическая профилактика, способы совершения преступлений, мошенничество, показатели преступности, предупреждение преступлений, сеть «Интернет», средства мобильной связи

Для цитирования: А.А. Баранов, Е.А. Соломатина. Некоторые аспекты виктимологической профилактики преступлений, совершаемых с использованием сети «Интернет» и средств мобильной связи. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.54-57.

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

Как известно, наука виктимология изучает жертву преступления с точки зрения ее моральных, психологических, социальных, биологических, физических характеристик для того, чтобы ответить на вопрос о том, в силу каких качеств человек оказывается жертвой преступления. Виктимология изучает также отношения, которые связывают преступника и жертву в случаях, например, мошеннических посягательств, преступлений

против личности, бытовых преступлений¹. Это необходимо для того, чтобы ответить на вопрос, в какой мере эти отношения значимы для создания предпосылок преступления, как они влияют на возникновение и совершение преступления, на мотивы действий преступников?

Актуальность и современный интерес для виктимологии представляют не только статистические данные о жертве преступления, результаты социоло-

гических исследований, затрагивающих преимущественно количественные характеристики жертв и их взаимоотношения с преступником, другой фактический материал о жертве, но и комплекс мер профилактики, направленных на выявление лиц, которые могут с большей вероятностью оказаться жертвами преступников, например, воров и мошенников. Так, мошенничество, является особым видом преступлений, деятельность и способы которого постоянно меняются в зависимости от потребностей человека и потенциала научно-технического прогресса. Ведь благодаря именно прогрессу мошенники все изощреннее и убедительнее входят в доверие граждан.

Поэтому, одним из наиболее действенных направлений предупреждения преступлений данного вида сегодня является виктимологическая профилактика, под которой, традиционно понимается деятельность специальных институтов, направленная на выявление, устранение или нейтрализацию факторов, обстоятельств, ситуаций, формирующих виктимное поведение и обуславливающих совершение преступлений, выявление групп риска и конкретных людей с повышенной виктимностью².

Так, например, среди проблем противодействия преступности в сфере экономики проблема виктимологической профилактики (предупреждения) преступлений в сфере компьютерной информации, краж и мошенничеств с использованием платежных банковских карт в современной России занимает особое место, поскольку в настоящее время наблюдается увеличение количества таких преступлений, повышается их общественная опасность, расширяется их география распространения.

Если обратиться к данным статистики, то можно констатировать, что в Российской Федерации в январе - декабре 2019 года зарегистрировано 2024,3 тыс. преступлений, или на 1,6% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Рост регистрируемых преступлений отмечено в 53 субъектах Российской Федерации, снижение – в 32 субъектах. Больше половины всех зарегистрированных преступлений (53,5%) составляют хищения чужого имущества, среди которых совершенные путем мошенничества – 257,2 тыс. (+19,6%).³

За 2019 год было зарегистрировано 294,4 тыс. преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий,

это на 68,5% больше, чем за 2018 год. В общем числе зарегистрированных преступлений их удельный вес увеличился с 8,8% в январе - декабре 2018 года до 14,5%. Практически все такие преступления (98,4%) выявляются органами внутренних дел. Почти половина таких преступлений (48,5%) относится к категориям тяжких и особо тяжких: 142,7 тыс. (+149,0%); половина (53,3%) совершается с использованием сети «Интернет»: 157,0 тыс. (+45,4%), более трети (39,5%) – средств мобильной связи: 116,2 тыс. (+89,5%). Четыре таких преступления (80,0%) из пяти совершаются путем кражи или мошенничества: 235,5 тыс. (+83,2%).⁴

Также следует отметить, что за три месяца 2020 года (январь-март) число IT-преступлений выросло на 83,9%, а удельный вес таких преступных деяний достиг 19,9% от общего числа.

Дополнительно проведенный анализ статистики за март 2020 года выявил схожие тенденции. По сравнению с мартом 2019 года число мошенничеств возросло на 48,5% (только за один месяц), причем мошеннических действий с использованием электронных средств платежа – более чем в два раза.

В связи с вышеизложенным, считаем важным раскрыть основные способы совершения мошенничеств, совершаемых с использованием сети «Интернет» и средств мобильной связи.

Так, например, в последнее время участились случаи звонков и SMS сообщений от мошенников:

1. Мошенники звонят с номера телефона, похожего на банковский, в том числе изменяя код перед номером, и представляются сотрудниками банка или службы безопасности, при этом называя самые разные причины для звонка, например: «С Вашей карты были совершены подозрительные списания средств; Ваша карта была заблокирована; возникли проблемы с проведением операции».

Так, в полицию областного центра г. Тюмени позвонила пенсионерка. Женщина пояснила, что в результате телефонного разговора она лишилась денежных средств. Стражами правопорядка установлено, что заявительнице поступил звонок с неизвестного абонентского номера. Мошенник представился сотрудником службы безопасности одного из банков и сообщил, что неизвестные пытаются произвести несанкционированное снятие со счета денежных средств. Злоумышленник предложил

потерпевшей сообщить банковские реквизиты с целью сохранения сбережений от мошеннических операций. Доверчивая пожилая женщина выполнила условия неизвестного и сообщала персональную информацию. Позже женщина обнаружила списание свыше 200 тысяч рублей с банковского счета⁵.

2. Мошенник просит гражданина предоставить данные карты, чтобы «защитить» денежные средства или иным способом пытается узнать номер, код безопасности на оборотной стороне карты и/или код из SMS.

Так, в Отдел полиции № 4 УМВД России по городу Ростову-на-Дону поступило заявление от 62-летней местной жительницы. Женщина рассказала, что стала жертвой кибермошенников. Сотрудникам полиции женщина пояснила, что выставила на сайте «Авито» объявление о сдаче жилья. Через некоторое время на ее номер телефона поступил звонок от неизвестного мужчины, который представился военнослужащим и рассказал, что хочет снять квартиру на длительный срок.

Обговорив условия съема жилья, подозреваемый мужчина объяснил, что предварительную оплату может перевести на банковскую карту. Потерпевшая передала свои банковские реквизиты после чего ей пришло смс-сообщение от банка с паролем. Когда заявительница назвала этот код злоумышленнику, с ее счета списались более 45 тысяч рублей⁶.

В этом связи, в качестве меры виктимологической защиты может стать предостережение гражданам - никогда не предоставлять никаких данных о себе (персональные сведения, данные паспорта, адрес регистрации и т.п.), предостережение о запрете сообщений любому не знакомому лицу личных кодов из SMS, CVV-код, запрет разглашения информации о банковских продуктах, которыми они пользуются и другие. Ведь как известно уже многим гражданам, сотрудники банка никогда при звонках клиентам не просят сообщить данные карт, коды из SMS и иные персональные данные.

3. Мошенники присылают SMS сообщение, которое может отображаться как отправленное от имени банка. В сообщении могут быть указаны различные сведения, например: «Вам направляется код подтверждения к онлайн-заявке» или «с Вашей карты были совершены подозрительные списания средств» или же «Ваша карта была заблокирована».

Также в SMS сообщении мошенники просят перезвонить по указанному телефону или перейти по ссылке для решения возникшей проблемы.

При поступлении подобной информации в качестве рекомендаций по защите денежных средств гражданину необходимо - не перезванивать по указанному в SMS телефону, не переходить по указанной в SMS ссылке, как можно быстрее звонить в банк и сообщать о случившемся. При этом использовать только официальные банковские приложения, установленные из App Store, Google Play и Microsoft Store. При посещении сайта банка обращать внимание на адресную строку: «https://» и наличие сертификата безопасности. А в целом при использовании интернет-банка, переходить на ресурс по ссылке, размещенной на официальном сайте банка. Не вводить данные карты при совершении платежа, если нет подключения к общедоступным и незащищенным Wi-Fi-сетям.

4. Мошенники рассылают смс со следующей информацией - «Согласно геолокации вами был нарушен режим самоизоляции и карантина согласно ст. 20.6.1 КоАП РФ необходимо срочно оплатить штраф согласно Постановлению ФСИН № 123 от 10-0402020 в размере 4000 руб. на номер 89765453. Оплатить штраф можно в любом терминале оплаты сотовой связи. В случае неоплаты в течение 24 часов против вас будет возбуждено уголовное дело на основании ст. 236 УК РФ. Необходимо проигнорировать данное сообщение.

5. Способом хищения денег с банковского счета гражданина называют еще один способ – создание и использование зеркального сайта банка. Он возможен, когда потерпевший пользуется «Личным кабинетом» на сайте банка. В этом случае мошенниками создаются сайт, адрес которого и внешнее оформление страниц трудноотличимы от официального сайта. Основным признаком того, что после ввода логина и пароля и логина на страницы появляется надпись о техническом обслуживании сайта. При этом на телефон не поступает смс-сообщение от банка о входе в «Личный кабинет», если такая форма оповещения предусмотрена. В этом случае незамедлительно необходимо обратиться в банк по телефону горячей линии и заблокировать счет.

6. Много мошенничеств совершается при помощи методов социальной инженерии, а также по-

средством заражения смартфона или компьютера жертвы вредоносным программным обеспечением. Вирусы потом тайно собирают информацию о подключенных услугах дистанционного банковского обслуживания и по команде мошенника списывают денежные средства. Одним из признаков наличия вредоносных программ на мобильном телефоне является направление «пустых» смс или ммс-сообщений на телефоны, имеющих в контактных устройствах. При открытии адресатом такого сообщения происходит дальнейшее заражение телефонов вирусами. Это могут быть троянские программы, которые не размножаются и не рассылаются сами, они ничего не уничтожают. Задача троянской программ - обеспечить мошеннику доступ к устройству жертвы и возможность управления им. Все это происходит глубоко латентно от жертвы. И в случае, если деньги похищены необходимо в качестве предупреждения отключить телефон и не предпринимать никаких действий для самостоятельного поиска и удаления вирусов, не отправлять сотовый телефон в сервисные службы для восстановления работоспособности. В качестве рекомендаций сотрудники полиции обычно советуют гражданину незамедлительно обратиться в банк по телефону горячей линии и попросить о блокировке операции с расчетным счетом и отзывом криминального перевода. Кроме того, необходимо предоставить в банк письменное заявление об отзыве платежа, возврате средств и блокировке доступа к системе «мобильный банк». В течение суток обратиться с заявлением в полицию о факте хищения денег, предоставив документальное подтверждение.

Таким образом, рассмотрев наиболее распространенные способы совершения преступлений в рассматриваемой сфере можно сделать следующий вывод о том, что осведомленность потенциальных потерпевших об основных способах их совершения позволит, на наш взгляд, в будущем минимизировать количество регистрируемых преступлений, совершаемых с использованием сети «Интернет» и средств мобильной связи.

Список литературы

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
2. Алексеев представляют А.И., Герасимов С.И., Сухарев только А.Я. Криминологическая профилактика: установление теории, опыт, закупочной проблемы. М.: Норма, 2011. 481 степени с.
3. Ривман Д.В. Криминальная виктимология СПб., 2002.
4. См. Информационная система Интернет сайт <https://мвд.рф/>

¹ Ривман Д.В. Криминальная виктимология СПб., 2002, с. 7

² Алексеев представляют А.И., Герасимов С.И., Сухарев только А.Я. Криминологическая профилактика: установление теории, опыт, закупочной проблемы. М.: Норма, 2011. 481 степени с.

³ См. Информационная система Интернет, сайт <https://мвд.рф/>

⁴ Там же

⁵ См. Информационная система Интернет сайт <https://мвд.рф/news/item/19893881/>

⁶ См. Информационная система Интернет сайт <https://мвд.рф/news/item/19887352/>

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE STAGE OF CONSIDERATION IN PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАДИИ РАССМОТРЕНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Yuri Vasilievich Kivich,

Associate Professor, Department of Administrative Law

Moscow University Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, Candidate of Law, Associate Professor

Юрий Васильевич Кивич,

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России им. В.Я. Кикоты

Annotation. The article deals with the issues of regulating the rights and obligations of participants in proceedings on administrative offenses at the main stage - the consideration of the case, defines the role and place of state bodies, officials specially authorized to solve the most important tasks for the proceedings on administrative offenses, aimed at checking the case materials, their legal assessment, as well as making a reasoned decision. The author has thoroughly analyzed the shortcomings and reasons for the weak effectiveness of law enforcement practice in cases of administrative offenses and formulated his own proposals for its improvement.

Keywords: proceedings in cases of administrative offenses; stage of consideration of cases of administrative offenses; procedure for consideration and subjects authorized to consider and resolve cases of administrative offenses; decision - making in cases of administrative offenses; mistakes made by persons authorized to consider cases of administrative offenses; shortcomings of decisions in cases of administrative offenses

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы регулирования прав и обязанностей участников производства по делам об административных правонарушениях на основной из стадий - рассмотрения дела, определены роль и место государственных органов, должностных лиц, специально уполномоченных решать важнейшие для производства об административных правонарушениях задачи, направленные на проверку материалов дела, их юридическую оценку, а также на вынесение мотивированного решения. Автор глубоко проанализировал недостатки и причины слабой эффективности правоприменительной практики при рассмотрении дел об административных правонарушениях и сформулировал собственные предложения по ее совершенствованию.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях; стадия рассмотрения дела об административном правонарушении; порядок рассмотрения и субъекты, уполномоченные рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях; принятие решения по делу об административном правонарушении; ошибки, допускаемые лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях; недостатки постановлений по делам об административных правонарушениях

Для цитирования: Ю.В. Кивич. Проблемы правового регулирования стадии рассмотрения в производстве по делам об административных правонарушениях. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.58-60.

В современных условиях правоприменительной практики возникает много вопросов относительно регулирования прав и обязанностей участников административного процесса, в том числе большое внимание уделяется урегулированию правового статуса субъектов производства по делам об административных правонарушениях на стадии их рассмотрения. Эти вопросы подлежат тщательному изучению, главной целью которого является повышение качества работы государственных органов в данной сфере, что, в свою очередь, должно обеспечить соблюдение интересов и прав всех участников данных отношений.

Стадия рассмотрения дела представляет собой последовательно совершаемые действия го-

сударственных органов, должностных лиц, специально уполномоченных решать важнейшие для производства об административных правонарушениях задачи, направленные на проверку материалов дела, их юридическую оценку, а также на вынесение мотивированного решения.

Некоторые процедуры, осуществляемые в рамках решения данных задач, нуждаются в совершенствовании, поскольку они могут быть использованы правонарушителями для уклонения от наказания. Например, злонамеренное использование лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, права заявлять обязательные для рассмотрения ходатайства с целью затягивания осуществления процесса рассмотрения дела по

существо¹. В частности, данные лица могут заявлять ходатайства о переносе рассмотрения дела в связи с плохим самочувствием или в связи с тем, что необходимо наличие представителя.

Также возможны случаи, когда гражданин не является для рассмотрения административных материалов, что, в свою очередь, создает право у должностного лица заочно вынести решение и направить его почтой по адресу правонарушителя, при этом в законную силу оно вступает с того момента как гражданин получил копию постановления. Из этого следует, что граждане могут уклоняться от исполнения административного наказания в случае, если не получают надлежащим образом копию постановления о привлечении к административной ответственности.

Средствами или путями решений данных проблем могут являться изменения в законодательстве, направленные:

- на введение санкций за уклонение от административной ответственности, при этом дело об административном правонарушении может возбуждаться в случае, если письмо с копией постановления было не получено адресатом и вернулось обратно;

- на более детальное регламентирование ходатайств, заявляемых лицом в ходе рассмотрения дела, поскольку необходимо обеспечить рациональное использование ресурсов и времени, предоставленного для рассмотрения по существу дела об административном правонарушении.

Стоит отметить, что, в целом, необходимо улучшить процедуру осуществления процессуальных действий, а также создать условия, при которых процесс осуществления рассмотрения дела будет носить наименее конфликтный характер между лицами, привлекаемыми к административной ответственности и уполномоченными разрешать административные дела должностными лицами.

Осуществляя собственно рассмотрение дела, то или иное должностное лицо обязано установить субъект, совершивший правонарушение, а также выяснить все связанные с ним обстоятельства. При этом отмечается, что зачастую рассмотрение дела не является полным, объективным и всесторонним, поскольку у лица, в отношении

которого ведется производство по делу, нет обязанности доказать свою невиновность, согласно закрепленному в общих положениях КоАП РФ принципу невиновности². Обычно должностное лицо единолично рассматривает дело и выносит решение, основываясь на логических умозаключениях и некотором объеме доказательств, что говорит, в первую очередь, о качестве выносимых решений.

Согласно статистике наибольшее количество пересмотров дел относится к решениям, вынесенным должностными лицами несудебных органов³.

В качестве путей решения данных проблем можно предложить следующие меры регулятивного характера:

- Во-первых, необходимым является установление обязанности для граждан доказывать свою невиновность, что позволит нацелить их деятельность на активное сотрудничество с должностными лицами, активизировать их деятельность по предоставлению необходимых сведений и материалов, которые могут повлиять на исход разрешения дела.

- Во-вторых, важным является усиление контроля над должностными лицами, которые осуществляют рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также повышение их юридической грамотности.

- В-третьих, необходимо модернизация средств современной техники для более детального фиксирования доказательственной базы по делу.

Данные изменения должны повлечь за собой повышение качественной составляющей рассмотрения дел, что отразится на полноте и объемности рассмотрения дела.

Каждая из стадий административного производства имеет определенные проблемы, которые нуждается в доработках со стороны органов законодательной власти Российской Федерации. В качестве основной проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях можно выделить низкий уровень квалификации должностных лиц, рассматривающих данные дела. Данная проблема, в свою очередь, несет за собой негативные последствия как для граждан, поскольку их права во многом нарушаются по причине

низкой квалификации правоприменителей, так и для государства, которое вынуждено вкладывать большие затраты на средства для осуществления производства по данным делам.

Таким образом, обобщая рассмотренные выше проблемы, возникающие на стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях, отметим, что данная сфера отношений нуждается в немалом объеме изменений правового регулирования. В первую очередь, это касается модернизации в соответствии с современными условиями действующих правовых норм, а также мер, направленных на качественную подготовку должностных лиц - правоприменителей, что позволит государству наиболее эффективно и рационально использовать существующие ресурсы для совершенствования правоотношений в управленческой сфере между различными субъектами, участвующими в производстве по делам об административных правонарушениях.

Список литературы

1. Чепурных Д.А. Партикулярные проблемы производства по делам об административных правонарушениях // Современный юрист. 2015. № 2. С. 120 - 137.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, 2005.

¹ Чепурных Д.А. Партикулярные проблемы производства по делам об административных правонарушениях // Современный юрист. 2015. № 2. С. 120 - 137.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, 2005.

³ Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.vsrif.ru> (Дата обращения: 23.04.2020 г.).

STATE MANAGEMENT OF LABOR MIGRATION DURING THE PANDEMIC

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Irina Viktorovna Fadeeva,

Docent of the administrative law department of the Moscow University of MVD Russia in the name of V.Y. Kikot, candidate of legal science, docent
E-mail: mosu-apiadovd@mail.ru

Ирина Викторовна Фадеева,

доцент кафедры административного права Мос У МВД России имени В.Я. Кикота, кандидат юридических наук, доцент

Annotation. The article deals with the issues of state regulation of labor migration and ensuring equal treatment of foreigners during the pandemic, as well as anti-crisis measures aimed at supporting migrants, implemented both at the state level as a whole and in a particular region.

Keywords: labor migration, foreign labor force, labor market, public administration, anti-crisis measures

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы государственного регулирования трудовой миграции и обеспечения равного отношения к иностранцам в период пандемии, а также антикризисные меры, направленные на поддержание мигрантов, реализуемые как на уровне государства в целом, так и в отдельно взятом регионе.

Ключевые слова: трудовая миграция, иностранная рабочая сила, рынок труда, государственное управление, антикризисные меры

Для цитирования: И.В. Фадеева. Государственное управление трудовой миграцией в период пандемии. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.61-63.

Научная специальность : 12.00.14 – административное право; административный процесс

Рецензент: Шурухнова Д.Н., профессор кафедры административного права Московского университета МВД России, к.ю.н., доцент

Миграция и сфера труда находятся в тесной взаимосвязи. Независимо от того, что послужило причиной для миграции людей – поиск лучшей жизни и экономических условий либо уход от конфликтов – поиск работы является важной составляющей для данной категории.

Все государства имеют суверенное право проводить свою собственную политику по управлению трудовой миграцией, в рамках которой необходимо разрабатывать индивидуальные и эффективные меры реагирования, поскольку возможности и риски на национальном уровне и в пределах миграционных коридоров могут различаться. Эффективное управление трудовой миграцией должно также отвечать изменяющимся потребностям бизнеса и работников, в том числе устранять пробелы в их навыках, образовании и обучении.

Позиция Международной организации труда, деятельность которой направлена на урегулирование трудовых отношений мигрантов, состоит в том, чтобы сбалансировать эффективность рынка труда и проблемы справедливости путем содействия управлению

трудовой миграцией: обоснованные политические дебаты; укрепление институциональных механизмов; согласованность политики продвижения; активный социальный диалог, объединяющий правительства, организации работников и работодателей.

Трудовая миграция, если она хорошо управляема, может для всех принести много положительных выгод, в том числе увеличить возможности трудоустройства и повысить экономику принимающего государства. Но в то же время политика, которая не имеет четкой основы в отношении прав человека, в том числе трудовых норм, сопряжена с высокими рисками и издержками для трудящихся-мигрантов, предприятий и соответствующих стран.

Поиск работы является основным двигателем человеческой мобильности. Большинство (65%) международных мигрантов – это работники, которые представляют собой активную рабочую силу страны назначения. Для обеспечения права мигрантов на здоровье также требуется, чтобы государства обеспечивали гигиену труда и безопасные условия труда.

Во время крупных вспышек болезней и чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, таких как эпидемия лихорадки Эбола в Западной Африке в 2014 году, эпидемия вируса гриппа А/Н1N1 (так называемый, свиной грипп) в 2009 году, нынешняя пандемия вируса 2019-нCoV, мигранты могут подвергаться необоснованной дискриминации и восприниматься как переносчики болезней, соответственно, ограничиваться в своих перемещениях. Во время чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, когда востребованы ресурсы и вакцины, обеспечение этих уязвимых групп также может быть оспорено.

Управление миграцией основывается на национальном суверенитете, в то время как пандемии и различные эпидемии выходят за пределы местных, национальных и региональных границ. Миграция определяется общим международным правом, в котором права всех людей, включая мигрантов, являются неотъемлемой частью международного публичного права. Юридически обязательный характер права на здоровье и принцип недискриминации остаются ключевыми факторами, способствующими обеспечению доступа неграждан к медицинской помощи. По сути, глобальная безопасность в области здравоохранения должна быть расширена и включать глобальную солидарность в отношении здоровья. Для устойчивого развития глобальной безопасности в области здравоохранения и в целях усиления реагирования на пандемии должен быть обеспечен доступ мигрантов к медицинским услугам и социальной защите, независимо от их статуса.

Некоторые европейские государства прилагают усилия для обеспечения равного отношения к мигрантам и предлагают более широкий спектр медицинских услуг - от первичной до репродуктивной, независимо от правового статуса. Тем не менее, сохраняются значительные различия в правах среди нелегальных групп мигрантов.

Что касается российской экономики, то трудовая миграция определенно является благом, поскольку позволяет восполнить нехватку рабочей силы в сфере услуг, коммунальном хозяйстве и строительстве. Однако она несет с собой и серьезные риски – криминальные, социальные и эпидемиологические, которые в последние годы связывали, прежде всего, с наличием подпольной экономики, увеличивающей возможности трудоустройства незаконных мигрантов, вследствие

чего принимались все более жесткие меры для регулирования рынка иностранной рабочей силы. Разразившаяся пандемия изменила сложившуюся ситуацию, потребовав от власти кардинальных решений и действий.

В первую очередь, руководство страны запретило въезд иностранцев на территорию России до улучшения эпидемиологической обстановки. При этом была отмечена возможность отмены ограничений для некоторых категорий иностранцев, в том числе специалистов, осуществляющих наладку и техническое обслуживание импортного оборудования, используемого для борьбы с вирусом.

Вызванное пандемией изменение экономической ситуации в мире в худшую сторону повлияло на жизнь мигрантов – происходит сокращение рабочих мест, сокращение объемов работ, бюджетов компаний, в связи с чем многие трудовые мигранты остались без работы, а с работой в одночасье потеряли все - доход, жилье, право на защиту и медпомощь, доступные только легальному иностранцу. Потому сегодня ситуация с мигрантами хуже, чем была в кризисы 2008 и 2015 годов. По официальным данным МВД РФ, до закрытия границ успели покинуть Россию 1,2 млн. иностранцев. Но учитывая, что многие мигранты въезжают в нашу страну и трудятся здесь нелегально, о реальной цифре оставшихся можно только догадываться. При этом легально трудящихся-иностранцев в России официально зарегистрировано порядка 4,5 млн.¹, у которых имеются семьи и дети, и никакой финансовой помощи. Все это чревато нарастанием недовольства, которое может вылиться в массовые беспорядки и рост преступности.

В целях поддержки мигрантов на государственном уровне было предпринято ряд мер. В частности, МВД России временно прекратит депортацию и административное выдворение иностранных граждан за пределы Российской Федерации. Гражданам, прибывшим в Россию из Таджикистана, Узбекистана, Молдавии, Украины и Азербайджана в течение трех месяцев (с середины марта до середины июня) разрешено осуществлять трудовую деятельность без разрешительных документов. Однако в целях мониторинга миграционной обстановки на рынке труда, работодателей обязали уведомлять о них миграционные подразделения МВД. Помимо этого, Президентом РФ подписан указ, согласно которому на этот же период отменена плата за трудовой патент, в связи с тем, что сроки пребывания

иностранцев в течение этого времени учитываться не будут, а, следовательно, не сможет истечь срок действия документов.

Сегодня, в условиях пандемии, границы многих стран закрыты для нерезидентов, что, конечно же, влияет на трудящихся-мигрантов. Во-первых, потеря дохода и возвращение домой могут означать возвращение к крайней нищете как для работников, так и их семей, поскольку денежные переводы, отправляемые мигрантами, являются жизненно важной экономической цепочкой для миллионов людей, пытающихся свести концы с концами.

Во-вторых, сложная ситуация может стать еще более сложной из-за правового статуса мигрантов и условий, в которых они работают. Рабочие часто живут там, где наблюдается большое скопление людей, что чревато стремительным распространением вируса. И наибольший риск тут представляют нелегальные мигранты, не имеющие доступа к здравоохранению. Поэтому принимающим странам и местным органам власти следует обратить внимание на обеспечение трудящихся-мигрантов безопасным жильем, которое позволило бы иметь возможность им самоизолироваться. Также должен быть гарантирован доступ к медицинским услугам и страхованию на случай болезни и базовой поддержке доходов. Кроме того, следует рассмотреть альтернативы, позволяющие работникам (многие из которых являются внутренними мигрантами) не лишаться средств к существованию в течение длительного периода времени. Здесь, например, показательным является хороший опыт Ленинградской области по привлечению иностранных граждан на общественные работы. Кроме того, иностранцев на временную работу сегодня привлекают компании, которым пришлось из-за пандемии отправить на самоизоляцию свой персонал пенсионного возраста. В силу того, что в регионе ощущается серьезная нехватка рабочих рук в сельскохозяйственном секторе, на фермах и полях, может быть организовано временное трудоустройство, в том числе и мигрантам.

Еще в начале апреля экспертной группой по миграции Ленинградской областной торгово-промышленной палаты были подготовлены предложения, направленные на недопущение развития серьезной кризисной ситуации с приезжими в регионе в период карантинных ограничений. В качестве антикризисных мер предлагается оказывать непосредственную по-

мощь в возвращении обратно на родину иностранных работников, не востребованных рынком труда. Для мигрантов, оставшихся без средств к существованию, предлагается организовать общественные работы, чтобы они могли заработать на еду, жилье или билет до дома. Еще одна мера заключается в привлечении военных медиков для мониторинга состояния здоровья трудовых мигрантов и экстренного их лечения - с развертыванием сети военно-полевых госпиталей в местах проживания иностранной рабочей силы. На сегодняшний день большая часть из озвученных предложений успешно реализуется на территории Петербурга и Ленинградской области².

Миллионы трудящихся-мигрантов по всему миру обеспечивают ценный доход для их семей и вносят более широкий вклад в экономику как их родных, так и принимающих стран. В настоящее время из-за закрытия границ и повсеместных блокировок многие не могут найти убежище, пойти домой или получить работу. Поэтому крайне важно найти решение проблем, с которыми сталкиваются иностранные работники во время пандемии.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: локальный. Дата обновления 28.04.2020.
2. Власти Петербурга и Ленобласти ищут способы избежать миграционного кризиса // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://spbvedomosti.ru/news/gorod/vlasti-peterburga-i-lenoblasti-ishchut-sposoby-izbezhat-migratsionnogo-krizisa/> (дата обращения 02.05.2020).
3. Кононов И. Численность трудовых мигрантов в России выросла без легализации на рынке труда // «Экономика и жизнь». № 38 (9804). 2019.
4. Станет ли из-за кризиса меньше мигрантов? // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ialm.ru/news/menshe-migrantov/> (дата обращения 02.05.2020)

1 Кононов И. Численность трудовых мигрантов в России выросла без легализации на рынке труда // «Экономика и жизнь». № 38 (9804). 2019. или <https://www.eg-online.ru/article/407136/>

2 Власти Петербурга и Ленобласти ищут способы избежать миграционного кризиса // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://spbvedomosti.ru/news/gorod/vlasti-peterburga-i-lenoblasti-ishchut-sposoby-izbezhat-migratsionnogo-krizisa/> (дата обращения 02.05.2020).

**ON THE ISSUE OF THE POWERS OF THE DISTRICT POLICE COMMISSIONER
TO REVIEW CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES****К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПОЛИЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Artem Vladimirovich Tsvetkov,
Teacher of the Department of administrative law,
of the Moscow University of the Ministry of Home affairs
of the Russian Federation
named after V. Ja. Kikot

Артём Владимирович Цветков,
Преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: artem.tsvetkov.2014@bk.ru

Annotation. The Article is devoted to topical issues related to the legal regulation of the implementation of the powers of the district police Commissioner to review cases of administrative offenses. At the same time, the author considers in sufficient detail the relevant components of illegal acts provided for by the Code of the Russian Federation on administrative offenses, and also voices certain aspects of the implementation of these directions in the activities of the district police Commissioner.

Keyword: district police Commissioner, proceedings on cases of administrative offenses, powers of the district police Commissioner

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам, связанным с правовой регламентацией реализации участковым уполномоченным полиции полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях. При этом автором достаточно подробно рассматриваются соответствующие составы противоправных деяний, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также озвучиваются отдельные аспекты осуществления данных направлений в деятельности участкового уполномоченного полиции.

Ключевые слова: участковый уполномоченный полиции, производство по делам об административных правонарушениях, полномочия участкового уполномоченного полиции

Для цитирования: А.В. Цветков. К вопросу о полномочиях участкового уполномоченного полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2/2020. С.64-66.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ к одним из основных направлений деятельности, реализуемых полицией, относятся такие направления, как предупреждение и пресечение административных правонарушений (далее также – АП), а также осуществление производства по делам об АП.

Производство по делам об административных правонарушениях является формой административно-процессуальной деятельности того или иного, уполномоченного государством, юрисдикционного органа (его должностного лица), которое представляет собой совокупность отдельных, последовательно осуществляемых, взаимосвязанных между собой процессуальных действий, в рамках таких стадий, как: возбуждение дела об АП, рассмотрение и принятие решения по делу об АП, обжалование и исполнение решения по делу об АП².

Для осуществления указанной деятельности ряд должностных лиц полиции наделены государством соответствующими полномочиями, одним из таких субъектов является участковый уполномоченный полиции (старший участковый уполномоченный полиции) (далее также – участковый, УУП).

Учитывая, что участковый на обслуживаемом административном участке решает многочисленные задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, что определяется требованиями приказа МВД России от 29 марта 2019 г. № 2053, утвердившим, в том числе, Инструкцию по исполнению УУП служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке (далее – Инструкция), вопрос правовой регламентации полномочий указанного должностного лица полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях представляется достаточно актуальным и своевременным.

В пользу сказанного говорит и то, что в соответствии с Инструкцией при оценке результатов работы УУП в целом учитывается такой критерий как предупреждение и пресечение административных правонарушений. Кроме того, приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975⁴, утвердившим, в свою очередь, Инструкцию по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, УУП ежегодно (не реже одного раза в год) отчитывается о результатах своей деятельности на собрании перед гражданами, проживающими на закрепленном за ним административном участке. При этом

в отчете о своей деятельности участковый отражает работу, проведенную по выявлению и раскрытию правонарушений, а также по их профилактике, при этом основными источниками информации для отчета УУП являются, в том числе, государственная и ведомственная статистическая отчетность, в частности, сведения о количестве рассмотренных им дел об АП.

Напомним, что к вышеуказанным задачам участкового Инструкцией относятся, в том числе, принятие мер по предупреждению и пресечению административных правонарушений, а также осуществление производства по делам об АП, решаемых непосредственно в ходе несения службы в таких формах, как: осуществление профилактического обхода обслуживаемого административного участка; рассмотрения обращений, поступивших от граждан; проведение индивидуальной профилактической работы.

В свою очередь, участковый реализует предоставленные полномочия по рассмотрению дел об АП, которые регламентируются как законодательством Российской Федерации (далее – РФ) - Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), так и законами субъектов РФ, например, Законом г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»⁵.

Более подробно остановимся на рассмотрении отдельных положений КоАП РФ, в соответствии со статьей 23.³ которого, определены юрисдикционные полномочия органов внутренних дел (полиции) по рассмотрению дел об АП.

Указанным нормативным правовым актом определено, что от имени органов внутренних дел (полиции) вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, в частности, УУП, а именно по сорок одному составу административных правонарушений, содержащихся в пяти главах КоАП РФ и предусматривающих административную ответственность за совершение противоправных деяний:

- посягающих на здоровье граждан, а также их санитарно-эпидемиологическое благополучие и общественную нравственность (2);
- в сельском хозяйстве, ветеринарии, а также мелиорации земель (2);
- в сфере дорожного движения (далее – ДД) (20);
- посягающих на установленный порядок государственного управления (12);
- посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (5).

Так, участковый вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусматривающих административную ответственность за:

- нарушение требований, установленных федеральным законодательством⁶, предусматривающих запрет табакокурения в общественных местах (ст. 6.24);
- непринятие необходимых мер по обеспечению режима охраны посевов и мест хранения растений, в том числе, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, а также их прекурсоры (ст. 10.4);
- непринятие необходимых мер, направленных на уничтожение растений, являющихся дикорастущими, в том числе, содержащих наркотические средства или

психотропные вещества, а также их прекурсоры (ст. 10.5);

- управление транспортным средством (далее – ТС), которое не зарегистрировано в установленном законодательством РФ порядке, а также ТС, которое не прошло государственный технический осмотр либо технический осмотр (ст. 12.1);

- управление ТС с нарушением требований установки на нем регистрационных знаков (ч. 1 и 2 ст. 12.2);

- управление ТС водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных требованиями Правил дорожного движения⁷ (далее – ПДД) (ч. 1 - 3 ст. 12.3);

- нарушение установленных правил осуществления учебной езды (ст. 12.22);

- нарушение установленных правил осуществления перевозки людей (ст. 12.23);

- нарушение правил, установленных для осуществления движения ТС в жилых зонах (ст. 12.28);

- нарушение ПДД пешеходом или другим лицом, являющимся участником ДД (ч. 1 и 2 ст. 12.29);

- нарушение ПДД пешеходом или другим участником ДД, повлекшее создание помех в движении ТС или причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего лица (ч. 1 ст. 12.30);

- умышленное повреждение либо срыв печати (пломбы) (ст. 19.2);

- проживание гражданина РФ без соответствующего документа, удостоверяющего его личность (ст. 19.15);

- проживание гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без соответствующей регистрации (ст. 19.15.1);

- нарушение правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении (ст. 19.15.2);

- несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, установленных при осуществлении административного надзора (ч.1 и 2 ст. 19.24);

- совершение мелкого хулиганства (ч. 1 и 2 ст. 20.1);

- потребление (распитие) спиртосодержащей продукции в запрещенных для этого местах, а также потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ч. 1 и 2 ст. 20.20);

- появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21).

Отметим, что участковый вправе рассматривать дела об АП с привлечением к административной ответственности:

- физических лиц – в виде предупреждения и (или) наложения административного штрафа в размере от 100 до 5000 рублей;

- нанимателей, собственников жилого помещения (физических лиц) – в виде наложения административного штрафа в размере от 2000 до 7000 рублей;

- должностных лиц – в виде наложения административного штрафа в размере от 300 рублей до 7000 рублей;

• юридических лиц – в виде наложения административного штрафа в размере от 4000 до 800 000 рублей.

Таким образом можно сделать вывод о том, что участковый обладает значительным объемом полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях. При этом наибольшее количество составов административных правонарушений, по которым указанное должностное лицо полиции правомочно на рассмотрение, предусмотрено в области дорожного движения, а также против порядка управления.

Данные значительные полномочия в различных сферах и областях, на которые распространяется административное законодательство, предполагают не только наличие у участкового достаточных прав и обязанностей, но и, в первую очередь, наличие у него необходимых знаний, умений и навыков, определяющих его компетентность при исполнении своих должностных обязанностей.

Однако, сказанное представляется не всегда реализуемым, учитывая особенности и многогранность осуществления производства по отдельным составам административных правонарушений применительно к специфике рассмотрения ряда категорий дел об АП теми или иными службами и подразделениями органов внутренних дел, например, дорожно-патрульной службой.

Тем не менее, сотрудник органов внутренних дел, в том числе, и УУП, обязан знать и соблюдать законодательство РФ и иные подзаконные акты, для чего проходить в установленном порядке периодические проверки на их знание, а также поддерживать необходимый уровень профессиональной квалификации, достаточный для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей.

Надеемся, что рассмотрение в статье актуальных вопросов, связанных с полномочиями участкового уполномоченного полиции, как одного из основных субъектов административной юрисдикции в органах внутренних дел по рассмотрению дел об АП, позволит сократить количество фактов нарушений законности со стороны указанного должностного лица в ходе реализации им своих полномочий, делегированных государством, что в свою очередь, вне всяких сомнений, будет способствовать повышению эффективности деятельности правоохранительных органов, а значит и уровня доверия к ним граждан.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета, № 256, 31.12.2001.
2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета, № 25, 08.02.2011. По информации СПС «КонсультантПлюс», 2020.
3. Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // Российская газета, № 41, 26.02.2013.

4. Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Российские вести, № 227, 23.11.1993.

5. Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (вместе с «Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России») // Российская газета, № 219, 30.09.2011.

6. Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» (вместе с «Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке», «Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции») // По информации СПС «КонсультантПлюс», 2020.

7. Закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 69, 12.12.2007.

8. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2019. 544 с.

¹ Российская газета, № 25, 08.02.2011.

² Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2019. 544 с.

³ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы УУП на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2019.

⁴ Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» // Российская газета, № 219, 30.09.2011.

⁵ Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 69, 12.12.2007.

⁶ Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // Российская газета, № 41, 26.02.2013.

⁷ Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Российские вести, № 227, 23.11.1993.