

Раздел 1.
Материалы
XII Международной научно-практической
конференции, посвященной памяти
Юрия Марковича Козлова,
состоявшейся 14 февраля 2019 года на тему:
«Административно-правовые отношения»

Шергин А.П.
главный научный сотрудник
ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Традиционная модель административных
правоотношений и современные ее модификации

Козловские чтения, проводимые в МГЮА, не только дань памяти выдающегося ученого-административиста профессора Ю. М. Козлова, они дают возможность обратиться к его творческому наследию, оценить современное состояние научных разработок проблем, к которым он обращался. Центральное место среди них занимают административно-правовые отношения, их исследованию Юрий Маркович посвятил фундаментальные труды¹. Такое внимание к данной проблематике вполне оправданно.

Административно-правовые отношения наряду с административно-правовыми нормами, актами правоприменения и способами правового регулирования (дозволение, разрешение, запрет) являются одним из элементов механизма правового регулирования. Они характеризуют динамику административно-правового регулирования, поскольку правоотношения переводят нормативные стандарты в реальное поведение субъектов права. При этом правоотношения составляют главное средство, при помощи которого осуществляется действие юридических норм². Реализация права предполагает возникновение, изменение или прекращение правоотношений, а такая форма реализации как применение норм права немислима без этого элемента механизма правового регулирования. Эволюция представлений об административно-правовых отношениях отражает не только взгляды ученых на их понятие и содержание, но и реальное положение участников управленческого процесса, их взаимоотношения между собой. Иными словами, потребности государственного

управления в тот или иной период развития государства «диктуют» определенную модель административно-правовых отношений. В административно-правовой науке сохраняется традиционное представление об этом виде правовых отношений как «властеотношений», получившим признание в трудах многих ученых и в учебной литературе, вместе с тем предприняты и попытки новеллизировать теорию административно-правовых отношений. В настоящей статье предпринята попытка оценить традиционную модель административно-правовых отношений с учетом новых ее прочтений в правовой науке.

Традиционные взгляды связаны с характеристикой административно-правовых отношений как «властеотношений». Переход от полицейского к административному праву на рубеже 19-20 веков ознаменовался возросшим интересом к проблеме правоотношений. Примечательны в этом контексте суждения профессора Московского университета А.И.Елистратова в 1914 году об административном праве, изложенные в «Основных началах административного права», заложивших базу для дальнейшего развития административно-правовой науки, которую ученый определял как «учение о правоотношениях в области государственного управления»³. Причем, раскрывая понятие этих правоотношений в правовом государстве, А.И.Елистратов выделял главную сущностную их характеристику – публичность, предполагающую одинаковую роль служащих административных учреждений и граждан как субъектов публичных обязанностей и прав. В этом он видел отличие от полицейского права, которое рассматривает обывателя в качестве объекта для правительственных мероприятий. К такой трактовке административно-правовых отношений современные исследователи приходят (и далеко не все) только сейчас.

Первые годы советской власти тесно связаны с формированием новой администрации, ее методами управления, неоднозначным уровнем научной разработки проблем государственного управления. После захвата власти большевиками их основной задачей было ее удержание. Нелегитимность новой власти в международном сообществе и внутри страны обусловили две войны: с иностранной интервенцией и собственным народом (гражданская война). Административные репрессии и террор как элементы устрашения надолго становятся основными методами управления новой власти. Решению этих задач были подчинены, обращают внимание А.А.Гогин и Р.Л.Хачатуров⁴, как право, так и деятельность всех государственных органов, а не только специализированных подразделений расправы над инокомыслящими (ВЧК-ОГПУ).

Переход ученых, воспитанных на постулатах западноевропейского учения о правовом государстве, на революционные позиции не проходил гладко. На первых порах они пытались знакомить студентов с достижениями полицейского права, либеральными идеями о способах защиты прав личности. Профессор А.И.Елистратов, о трудах которого уже упоминалось, в 1922 году публикует «Очерк административного права»⁵. В нем изложен раздел об административной юстиции как атрибуте правового государства. В понятие этого феномена автор включал «судебное обжалование актов управления. Сущность административной юстиции состоит в судебном характере этого обжалования...Административная юстиция означает подчинение правящей власти судебному контролю»⁶. Заметим, к реализации этой идеи мы пришли только с принятием в 2015 году Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве. Но в 20-х годах прошлого столетия такие суждения признавались крамольными, не совместимыми с революционным правосознанием и реакция власти не заставила себя ждать. Уже в первом советском учебнике по административному праву⁷ в 1925 году А.И.Елистратов был вынужден продемонстрировать «правильное» понимание административной юстиции как института буржуазного государства, не приемлемого в советской правовой системе.

С первых лет советской власти общепризнанным в правовой науке стало определение административно-правовых отношений как «властеотношений». Характеризуя эти отношения, в двадцатых годах прошлого столетия В.И.Кобалевский писал: «В частном праве обе стороны юридического отношения между собой юридически равны... Совершенно иначе обстоит вопрос в праве публичном... с одной стороны, всегда выступают органы публичного управления, с другой – граждане... Возлагая на активного субъекта осуществление государственного управления, закон, естественно, отдает явное предпочтение этому субъекту перед отдельным гражданами, действующими в их личных интересах... Наиболее ярким отличием правового положения активного субъекта, по сравнению с положением гражданина, является, несомненно, присущий ему, хотя и далеко не во всех случаях, характер публичного властвования... Правовыми формами, в которых выражается эта черта юридического положения активного субъекта, служат односторонний характер исходящих от него приказов и распоряжений, административное принуждение и особая правовая защита исходящих от него требований»⁸. Такая трактовка административно-правовых отношений долгое время была господствующей в советской юридической науке, отрицающей наличие в них равноправия сторон. Сами правоотно-

шения позже получили название «вертикальных административно-правовых отношений».

Характеристика административно-правовых отношений тесно связана с предметом административного права, регулирующего управленческие отношения. Обратим внимание на особенности их регулирующего воздействия. Такое воздействие рассматриваемые правоотношения как конкретизатор предписаний административно-правовых норм осуществляют следующим образом.

Во-первых, ими закрепляется круг субъектов этих правоотношений. В отличие от других видов правоотношений ими могут выступать практически все субъекты права. Если уголовно-правовые отношения возникают между государством в лице его должностных лиц и физическим лицом, совершившим преступление, то административно-правовые отношения предполагают наличие правовой связи органа публичной администрации (иного субъекта, выполняющего управленческие функции) и другими субъектами (государственные органы, должностные лица, юридические лица, граждане и др.). Характерная черта этих правоотношений юридическое неравенство сторон, выражающееся в том, что одной из них обязательно выступает орган управления (должностное лицо), который уполномочен «решать» юридическое дело. Такая особенность административно-правовых отношений предопределила их трактовку преимущественно как *властеотношений*, отношений власти и подчинения, команд (приказа) и исполнения⁹.

Осуществление государственного управления предполагает повседневную деятельность органов исполнительной власти по упорядочению общественных отношений в публичной сфере. Такая деятельность немыслима без властных полномочий этих субъектов права. В статутных нормативных правовых актах, регулирующих организацию и деятельность органов исполнительной власти, эти полномочия прописаны наиболее детально: органы государственного управления постановляют, учреждают, разрешают, устанавливают, контролируют, запрещают и т.д. Императивный метод доминирует в административно-правовых отношениях, которые характеризуются как «властеотношения». Властность управляющего в данных правоотношениях не означает бесправности управляемых субъектов. Гарантии их прав закреплены в Конституции Российской Федерации, других нормативных правовых актах. Но разрешение того или иного административного дела всегда остается в компетенции органа публичной власти. Именно в таком смысле говорят о юридическом неравенстве сторон в административно-правовых отношениях, о вертикальной их модели¹⁰. Характеристика вертикальных административно-правовых отношений, в рамках которых одна сторона,

осуществляющая властные управленческие полномочия, подчиняет другую сторону – традиционна и нашла отражение в теории советского и российского административного права.

Во-вторых, в них закрепляется конкретное поведение конкретных сторон административно-правового отношения. Такая конкретизация определена нормами административного права и означает, что должен или может совершать каждый из его субъектов. По вариантам поведения административно-правовые отношения не имеют аналога, в них реализуются многообразные потребности, возникающие в публичной сфере: осуществление управленческих функций, обеспечение субъективных прав граждан, предоставление государственных услуг, защита законных прав и интересов юридических и физических лиц и т.д. Чаще всего они возникают в публичной сфере. Более того, публичный характер административно-правовых отношений рассматривается как «первый и определяющий»¹¹. Многообразие содержания административных правоотношений послужило основанием для их классификации. Проф. Ю.Н.Старилов выделяет в качестве основных их групп организационные управленческие отношения в области осуществления исполнительной власти; внутриорганизационные управленческие отношения во всех сферах государственной деятельности; административно-правовые контрольные отношения; административно-юстиционные (судопроизводственные) отношения; административно-деликтные (охранительные) отношения¹². Традиционно в эту классификацию автор включают и правоотношения, связанные с административной ответственностью, с чем трудно согласиться.

Да, нормы об административной ответственности рассматривались в рамках административного права, что вызывало возражения многих ученых юристов еще в середине прошлого века (С.Н.Братусь, Л.В.Коваль и др.). Гипотеза о наличии самостоятельного предмета и метода регулирования у норм об административной ответственности стала реальностью: в системе российского права обособилось в качестве самостоятельной отрасли административно-деликтное право¹³. Его нормы отражают не организационные потребности, которые регулируются нормами административного права, а необходимость защиты общественных отношений от административных правонарушений. Административная деликтность как одна из серьезных угроз правопорядку обуславливает необходимость защитной реакции государства, которая выражается, прежде всего, в установлении юридической ответственности за совершение административных правонарушений. Правоотношения, возникающие по поводу этих деликтов, являются ничем иным как отношениями административной ответственности, которые получили в литера-

туре название «административно-деликтных правоотношений»¹⁴, давших наименование соответствующей отрасли права. Заметим, что предметом административного права, к которому попрежнему пытаются относить нормы об административной ответственности, являются общественные отношения, складывающиеся в процессе и по поводу осуществления государственного управления (исполнительной власти), т.е. отношения управленческого характера¹⁵. Предмет новой отрасли права - административно-деликтные правоотношения, содержанием которых является обязанность нарушителя нести ответственность и правомочие субъектов административной юрисдикции применить к нему предусмотренную законом меру административного наказания. Попытки сохранить нормы об административной ответственности в рамках административного права не учитывают новой качественной их характеристики и роли в структуре российского права¹⁶. Они формируют модель административно-деликтных правоотношений – отношений ответственности, которые по основным характеристикам (объект, субъекты, содержание) не могут быть идентичны административным правоотношениям – отношениям управленческим. И сам автор вынужден был признать, что «охранительные отношения регламентируются в основном *административно-деликтным правом*, устанавливающим административную юрисдикцию... *Административно-деликтное право* включает так называемые административно-деликтные (административно-юрисдикционные) отношения, возникающие в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения»¹⁷. Нельзя не заметить и подмену субъектов административно-правовых и административно-деликтных правоотношений, точнее умалчивание судей в субъектах административной юрисдикции, которые в соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ обладают самой обширной административно-юрисдикционной компетенцией.

В-третьих, их возникновение, изменение или прекращение связано с наличием юридических фактов, предусмотренных административно-правовыми нормами. Фактические обстоятельства (действия, события) являются импульсом для возникновения административно-правовых отношений. Для последних характерны не только многообразие юридических фактов, но нередко и наличие их совокупности, которые принято в литературе называть фактическим (юридическим) составом¹⁸. Так, для возникновения отношений по поводу приобретения огнестрельного оружия необходимы достижение 18-летнего возраста, отсутствие медицинских противопоказаний, заявление лица в подразделение Росгвардии, осуществляющее кон-

троль за оборотом огнестрельного оружия и т.д. Следует заметить, что роль юридических фактов не сводится к поводу (толчку) возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений. Вид (деяния или события), характер (правомерные или неправомерные деяния) в значительной мере определяют и содержание самих правоотношений. Так, административные или дисциплинарные правонарушения влекут возникновение юрисдикционных отношений. Но основная масса административно-правовых отношений связана с правомерными действиями публичной администрации (индивидуальные акты) или граждан, обращающихся для реализации своих прав к органам исполнительной власти¹⁹.

В-четвертых, они дают возможность включения юридических средств обеспечения прав и обязанностей сторон административно-правовых отношений. Как правило, споры между сторонами этих правоотношений разрешаются в административном порядке, уполномоченным на то органом исполнительной власти. Вместе с тем заинтересованная сторона вправе обратиться в суд за защитой своих прав и интересов.

Таким образом, регулирующая роль административно-правовых отношений сводится к конкретизации нормативных установлений путем определения конкретных субъектов, содержания этих отношений, создания возможности обеспечения прав и обязанностей сторон рассматриваемого правоотношения.

Современные трактовки понятия и содержания административно-правовых отношений вносят коррективы в устоявшиеся представления об этом феномене. Ученые все чаще задаются вопросом, так ли монолитна вертикальная модель административно-правовых отношений и соответствует ли современным социально-экономическим реалиям роль гражданина как «слабой» стороны в рассматриваемых правоотношениях? Поиск ответа на эти вопросы привел к критическому пересмотру доктрины «властеотношений».

В пятидесятых годах прошлого столетия Г.И.Петров обосновал концепцию горизонтальных административно-правовых отношений, в которых стороны не подчинены друг другу (отношения равноправия). Такого рода отношения, по его мнению, могут возникать между гражданами, не подчиненными друг другу государственными органами, общественными организациями²⁰. Длительное время его позиция о легитимности этого вида административно-правовых отношений подвергалась суровой критике, несмотря на то, что действующее административное законодательство СССР уже содержало многочисленные нормы, закрепляющие равноправные отношения государственных органов и граждан. Реалии развития современной России, получившие закрепление в Конституции Российской Феде-

рации, создали основу для формирования иного взгляда на природу и содержание административно-правовых отношений. Характеристика последних уже не может не учитывать конституционного приоритета прав и свобод человека и гражданина, повышения роли граждан в управлении государством. Признание статуса активного субъекта в административно-правовых отношениях только за органом государственного управления входит в противоречие с действующим российским законодательством, предоставляющим широкие возможности гражданам и организациям для реализации их субъективных прав и законных интересов в публичной сфере. Но отменяет ли конструкция горизонтальных отношений доминирующую роль управленческой вертикали в механизме административно-правового регулирования? Однозначно ответить на этот вопрос вряд ли удастся.

Наличие такого вида административных отношений обусловлено реальными правовыми связями равноправных субъектов – органов исполнительной власти и местного самоуправления одного уровня, граждан. Например, одно федеральное министерство совместно с другим федеральным министерством разрабатывают и издают нормативный акт. Однако горизонтальными можно назвать лишь отношения, которые складываются до издания такого акта. Они, по мнению проф. Ю.М.Козлова, «являются предпосылкой вертикальных отношений. Значит, горизонтальность - «не вечна»; она проявляется до того, как полномочный субъект исполнительной власти выносит односторонне юридически властное решение по предмету возникшего правоотношения. С этого момента горизонтальность уступает место вертикальности, перерастает в нее.²¹» Такая же параллель прослеживается и в случаях административного иска, административного договора и др. Горизонтальные административные отношения заканчиваются с вынесением судебного решения по иску, заключения договора.

В ряде современных работ доктрина «властеотношений» категорично отвергается. Профессор П.П. Серков полагает, что характеристика административно-правовых отношений с помощью иерархической конструкции «власть-подчинение» искажает их содержание. «Действительно, невозможно оспаривать то, что органы публичной власти и их должностные лица, являясь субъектами административных правоотношений, обладают властными полномочиями. Однако, продолжает автор, - *до наших дней остается неизвестным, на каких доказательствах* основывается вера в то, что указанные субъекты (органы публичной власти и их должностные лица – А.Ш.) должны *доминировать* во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами²²». По его мнению, положение сторон ад-

министративно-правового отношения уравнивает их правовые статусы, определенные в нормах административного права, и именно они делают невозможным «возвышение» органов публичной власти и их должностных лиц во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами²³. Думается, автор не совсем точно расставил акценты, наличие правового статуса у сторон правоотношения не означает их равенства. Властность – главный признак статуса органа государственного и муниципального управления, который отсутствует у других субъектов административно-правовых отношений.

О каком возвышении можно говорить, если властными полномочиями орган публичной власти наделен законом и законом определен четкий алгоритм их применения. Повторим еще раз, властные полномочия этого субъекта административно-правового отношения предоставлены ему для решения юридического дела (выдачи разрешения, проведения проверки, представления государственной услуги и т.д.). Данную функцию в рамках рассматриваемого правоотношения может осуществлять только орган публичной власти и его должностные лица. «Вместе с тем, - замечает проф. С.А.Старостин, - в исследовании (П.П.Серкова – А.Ш.) не делается попытки проанализировать влияние на административно-правовые отношения властных полномочий, которыми наделены органы публичной администрации. А ведь именно это определяет траекторию развития административно-правового отношения и определяет потребность в защите прав и интересов граждан во взаимоотношениях с органами государственной власти и их должностными лицами. Вместо признания очевидного доминирования органов государственной власти и их должностных лиц в отношениях с гражданами автор занимает позицию отрицания властных полномочий первых, поскольку «власть, принадлежащая государству, им лишь доверена»²⁴.

Что же предлагается автором рассматриваемой работы? Анализируя многочисленные конкретные ситуации, возникающие при применении норм административного права, П.П.Серков выделяет в качестве универсальной конструкции механизм административно-правовых правоотношений, который «выступает *единственным* связующим звеном между идейным содержанием правовых норм, регулирующих государственное и муниципальное управление, осуществляемое указанными органами, и воплощением этого регулирования в общественную жизнь. Опосредствуя все сферы этого управления, механизм административных правоотношений связывает в один тугой узел причины и следствия, частное и общее, выявляя прежде недоступные, скрытые от внешнего обозрения внутренние процессы в деятельности указанных органов публичной вла-

сти²⁵». Не пытаясь развести по полочкам нагромождение различных по своей природе, назначению и содержанию признаков, понятий в приведенном суждении, обратим внимание на основные, по нашему мнению, его нестыковки.

Во-первых, не представляется логичным само выделение термина «механизм» применительно к правоотношениям. Механизм правового регулирования – сложная конструкция, объединяющая многие юридические средства (правовые нормы, правоотношения, акты применения и способы регулирования). Его элемент не может быть по определению механизмом, тем более *единственным*. Правовое регулирование осуществляется, по образному выражению, С.С.Алексеева, всей мощью всех юридических средств.

Во-вторых, говоря о достоинствах конструкции «механизм административных правоотношений», автор пишет о возможности выявления с его помощью прежде недоступных, скрытых от внешнего обозрения внутренних процессов в деятельности органов публичной власти. Но в монографии эти процессы не были открыты для читателя и, самое главное, в ней не представлено определение механизма административного правоотношения, т.е. ключевого понятия, которому посвящен значительный объем рассматриваемой работы, не раскрыты атрибутивные признаки анонсируемого понятия. Более того, автор утверждает, что «конкретика возникновения и развития многообразных административных правоотношений не предполагает каких-то обобщенных признаков²⁶»? Тем самым предложенная конструкция «механизм административных правоотношений» была лишена необходимой для научной концепции емкой краткости: а) самого ключевого термина и б) перечня определяемых им атрибутов (векторов)²⁷.

Далее, в структуре административных правоотношений по П.П.Серкову не нашлось места юридическим фактам. Следуя избранному критическому подходу (а порой и прямому отрицанию традиционных взглядов), автор в качестве «мотора» возникновения этих правоотношений предлагает рассматривать не юридические факты, а потребности-цели. Причем последние, по его мнению, занимают в механизме административных правоотношений главенствующее положение. В монографии утверждается, что «непосредственно органы публичной власти по своему функциональному назначению *не могут иметь* субъективные интересы и субъективные потребности и цели, отличающиеся по своим признакам, критериям, параметрам от установленных законодательных регулированием²⁸». В качестве доказательства такого вывода предлагается тезис о том, что орган публичной власти получает властные полномочия от государства и действует от его имени. Однако здесь речь

идет не об общей характеристике статуса органа публичной власти, а о конкретном властном субъекте *конкретного* административного правоотношения. Следуя избранной автором методике анализа правоотношений через призму конкретных правовых ситуаций, обратимся к одной из них.

Так, организатор публичного мероприятия в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ « О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»²⁹ обязан подать уведомление о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, который уполномочен согласовать (отказать) проведение публичного мероприятия. В приведенной ситуации организатор публичного мероприятия вступает в правоотношение не с государством, а с конкретным органом публичной власти, на территории которого планируется проведения указанного мероприятия, наделенного индивидуальным правовым статусом. Причем Федеральный закон не только определяет уведомление как юридический факт, обуславливающий возникновение рассматриваемого отношения, но и требования к его содержанию и форме (ст. 7). Сами по себе «потребности-цели», в данном случае желание заявить публично о каких-либо проблемах, не могут породить конкретное правоотношение между органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и организатором публичного мероприятия. Без указанного уведомления оно не может возникнуть.

Поиск новых путей повышения эффективности правового регулирования безусловно необходим. Научные разработки проблем административно-правовых отношений должны быть ориентированы (и здесь совершенно прав проф. П.П. Серков) на практические потребности государственного управления сегодня и на перспективу. Именно эти потребности обуславливают формирование соответствующей модели административно-правовых отношений. Остаются ли они востребованными сейчас как «властеотношения»? Попытки торпедировать данный традиционный концепт не получили однозначной поддержки как в отечественной, так и зарубежной правовой науке. И это не случайно. Государственное управление – сложнейший социальный и правовой феномен, в котором интегрированы политика, экономика, право, менталитет и др. Резкие смены его модели чреваты значительными рисками для государства и общества, что подтверждает и отечественный печальный опыт многих реформ. Анализируя эволюцию моделей публичного управления, проф. И.В.Понкин констатирует: «Кристаллизовавшаяся в стройный концепт в XIX веке, традиционно устоявшаяся и, по большому счету, оставшаяся неизменной в своей концептуальной основе и в своих

наиболее существенных чертах в большинстве демократических правовых государств так называемая современная (традиционная) модель публичного управления»³⁰ сохранила свои существенные признаки, к которым он в первую очередь относит «доминирование прямого управления и императивных методов в общем объеме методов публичного управления». Такую оценку традиционной модели государственного управления разделяют большинство российских ученых и их зарубежные коллеги (Полья Катсамунска, Б. Гай Питерс и др.).

Разумеется, рассматриваемая модель публичного управления не оставалась неизменной. Развитие рыночных инструментов, демократические преобразования внесли существенные коррективы в административно-правовые отношения, к которым следует отнести статусный рост гражданина в этих правоотношениях в соответствии с конституциями современных государств, появление горизонтальных административно-правовых отношений, формирование договорных отношений между властным субъектом и другими субъектами этих отношений и др. Вместе с тем недостатки, присущие модели «властеотношений» (ориентация на процедуры, а не результат; коррупция; бюрократизм; нерациональное использование ресурсов и др.), снижают эффективность публичного управления и не способствуют созданию партнерских отношений власти с населением, бизнесом.

Усложнение общественных процессов, глобализация, жесткая (порой жестокая) конкуренция государств, нищета значительной части населения и другие проблемы современного бытия инициируют поиск более эффективных вариантов публичного управления (модели «хорошего», «нового», «электронного» управления, управления по результатам и др.)³¹. Этим озабочены правящие элиты большинства современных государств, бизнес, ученые и гражданское общество. Одним из перспективных направлений повышения эффективности государственного и муниципального управления признается использование новейших электронных средств получения, обработки и применения информации. Появились официальные программы «электронного правительства», «электронного государства», в том числе и в России³². Руководство страны последовательно проводит последние годы курс на внедрение ИТ-технологий в управленческую практику. В результате многие управленческие решения, предоставление государственных услуг осуществляются в электронной форме. Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 в числе национальных целей развития Российской Федерации до 2024 года определено «обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере»³³. Реализация такой цели путем

формирования электронного правительства не сводится только к использованию органами публичной власти и другими субъектами достижений новейших информационных технологий, она предполагает радикальную перестройку государства и общества на основе глубокого внедрения таких технологий во все сферы государственной и общественной жизни. Использование ИТ-технологий существенно меняет характеристику публичного управления и возникающих в его сфере правоотношений. Оно обретает качество «электронного управления» со своей правовой, организационной, информационной и кадровой инфраструктурой³⁴. Такая модель более демократична и рациональна. Она позволяет: обеспечить формализацию взаимодействия между органами публичной власти; осуществить предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде; сократить общение получателей услуг с чиновниками, что представляется важным для предупреждения коррупции; разместить на специализированных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления действующих нормативных документов, что повышает их доступность и открытость; осуществить электронный контроль за их исполнением органами публичного управления и др.

Административно-правовые отношения в условиях электронного государственного управления не теряют своей роли в правовом регулировании, они становятся более технологичными, менее бюрократизированными. Вместе с тем новая их инструментальная составляющая при всех достоинствах порождает ряд проблем концептуального, организационного, кадрового, социально-психологического плана. Среди первых следует назвать разработку теории административно-правовых отношений, в которой важно смоделировать модель взаимодействия власти с другими субъектами социума с использованием ИТ-технологий. Данные технологии, по нашему мнению, должны содействовать повышению эффективности деятельности органов публичной власти. Внедрение в государственную и общественную практику новых информационных инструментов не отменяет традиционной связки «управляющий субъект и субъект управляемый», лежащей в основе упорядочения общественных отношений, в том числе и с помощью правовых средств. Организационные проблемы охватывают широкий круг задач в контексте с внедрением модели электронного управления (обучение персонала государственных органов, учреждений, муниципальных органов; сокращение в управляющей системе излишних функций, осуществление которых возможно с использованием ИТ-технологий; внедрение новых форм документооборота и контроля и др.). Этот блок проблем не должен сводиться, как уже было не раз

при осуществлении реформ управления, только к созданию блестящего электронного фасада государственных органов и учреждений. Электронное управление предполагает переформатизирование отношений всех его субъектов – государственных и муниципальных органов, бизнес-структур, граждан. Особое внимание при этом должно быть уделено подготовке населения при переходе к электронным средствам общения с властью, на что обращала внимание председатель СФ РФ В.И.Матвиенко, поскольку, например, отсутствие таких средств у гражданина оставляет его за бортом получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Иными словами, цифровизация общественной жизни требует соответствующего «всеобуча» государственных служащих, представителей бизнеса и всего населения страны. Содействовать решению этой стратегической задачи должны правовая наука и юридическое образование.

Изложенное позволяет сделать вывод, что традиционная модель административных отношений, в основе которых лежит концепт «властеотношений», сохраняет свое значение в публичном управлении. Доминирующая роль властного субъекта в данных правоотношениях определяется тем, что в силу своих государственно-властных полномочий только он решает юридическое дело, на что неоднократно обращал Ю.М.Козлов, независимо от вертикальной или горизонтальной конструкции административных правоотношений. Расширение в современных условиях прав других участников правоотношений, модернизация управленческих технологий, в том числе цифровизация, не меняют правовых позиций сторон традиционной модели административно-правовых отношений. Вместе с тем они создают более благоприятные условия для обеспечения партнерских отношений между управляющими и управляемыми, улучшения информационной инфраструктуры в публичной сфере и повышения эффективности государственного и муниципального управления.

Административно-правовые отношения в условиях цифровой реальности

Любая совокупность общественных отношений закономерно преобразовывается под регулятивным воздействием определенных правовых норм. В свою очередь на формирование и вектор развития последних обратное влияние оказывает окружающая реальность, социальная среда, специфика человеческого взаимодействия. Таким образом, можно говорить о взаимном влиянии и обусловленности общественных отношений и их правового регулирования. Не являются исключением и административные правоотношения, которые традиционно позиционируются в качестве юридически оформленных управленческих отношений³⁵.

Нормативная регламентация определенной совокупности общественных отношений выступает закономерной реакцией организованного человеческого социума на определенный уровень сформированности этих отношений. Определенный этап развития социальной жизни вызывает потребность в новых механизмах воздействия на отношения человека с человеком, социальными группами, обществом в целом и государством, их регулирования, упорядочения. Речь идет о качественном усложнении правового регулирования, его уточнении, трансформации под воздействием внешних и внутренних факторов как ответе системы социальной регламентации в целом на потребности и запросы общественного развития³⁶.

Повышение качества правового регулирования как разновидности социального выражается в появлении новых направлений, уровней и характеристик регламентации общественных отношений.

Одной из таких характеристик является стремительное и закономерное влияние информационно-коммуникационных технологий на социальную среду и взаимодействие в ней, а также на правовое регулирование общественных отношений в условиях их так называемой «цифровизации». При этом электронные или цифровые технологии существенно трансформируют не столько частный, сколько публичный сектор, сферу государственной деятельности³⁷. Последнее позволяет говорить о цифровизации государственного управления, приобретении им качественно новых характеристик, позволяющих выстроить плоскость взаимодействия государства и личности в условиях больших данных, цифровой экономики, интернета вещей и

других новых институтов без снижения эффективности публичного управления.

Власть всегда остается властью; исполнительная власть, реализуемая в административно-правовых отношениях, не меняет своей юридически властной природы в период перехода к рыночным отношениям, когда стороны, выступающие в роли объектов управления, приобретают все больший объем оперативной самостоятельности. Любые попытки игнорировать это объективно присущее ей качество неизбежно приводят к кризисным ситуациям³⁸.

Следовательно, в условиях формирования и развития новой цифровой реальности, не имеющей аналогов в прежнем мире, публично-правовому регулированию общественных отношений отводится принципиальная роль. Государственно-правовые регуляторы должны модернизироваться с учетом потребностей и интересов, изменившихся под воздействием процессов цифровизации. Последние зачастую накладываются или происходят параллельно с глобализационными и интеграционными процессами в современном мире. В этих условиях государственное управление призвано реализовываться через призму одновременно цифровой и интеграционной повестки.

Прежде всего, речь идет о системной и полноценной защите универсальных прав личности, закрепленных в Конституции РФ и международных соглашениях. Ученые справедливо констатируют факт того, что фундаментальные права гражданина (личные, социально-экономические, политические, культурные и др.) конкретизируются в законодательстве на каждом историческом этапе развития государства. При этом законодатель призван обеспечить оптимальный уровень такой конкретизации. Он не должен забегать вперед, но и не вправе отставать от запросов развития, догонять их. При этом принципиально новые возможности использования цифровых технологий открываются в рамках оптимизации государственных функций - будь то законотворчество, правоприменение или судопроизводство - на основе конституционных принципов верховенства права и народо-властия³⁹.

В этих условиях можно говорить о формировании новой разновидности прав человека – цифровых правах; можно признавать необходимость конкретизации прав и свобод человека и гражданина применительно к цифровой реальности; можно дифференцировать и сочетать инструменты и регуляторы «доцифровой» и «цифровой» эпохи. Безусловно одно: право в условиях цифровой реальности трансформируется под воздействием информационно-коммуникационных технологий. При этом нельзя игнорировать и встречные процессы в правовом регулировании, особенно нагляд-

ные в его публично-правовом секторе. Речь о государственном воздействии на цифровизацию экономики, посредством ее стимулирования, упорядочения, определения и реализации ее вектора, направленности в определенный период развития.

Особую роль в цифровизации административно-правовых отношений играет государственный контроль и надзор как базовые управленческие функции. Контрольно-надзорные государственные инструменты закономерно приспосабливаются к изменившимся условиям подконтрольной сферы, в то же время посредством определенной совокупности средств, методов и принципов контрольно-надзорной деятельности государственных органов, их сочетания возможно целенаправленное воздействие на деятельность подконтрольных лиц, стимулирование или ограничение определенных ее характеристик.

Ученые справедливо признают, что в сфере правового регулирования формируются и развиваются отношения, сопряженные в том числе с переводом в цифровую форму действий и операций, посредством которых реализуются государственные функции, оказываются государственные и муниципальные услуги⁴⁰. Примером подобного перевода являются административные процедуры автоматизированного или автоматического государственного контроля и надзора. Достаточно наглядно эти процессы можно проследить в практике реализации таможенного контроля в современных условиях. Данный вид государственного контроля прошел несколько этапов развития под воздействием информационно-коммуникационных технологий, включающие формирование электронного документооборота, внедрение электронного таможенного декларирования, создание и развитие институтов предварительного информирования, автоматической регистрации таможенной декларации, автоматического выпуска товаров⁴¹. Последний, на наш взгляд, выступает отражением автоматизации таможенного контроля и позволяет говорить о качественно новом подходе к контрольно-надзорной деятельности таможенных органов. Основой его выступает модернизированная система управления рисками. Федеральная таможенная служба сегодня планомерно формирует систему электронных таможен, создает и развивает единый механизм прослеживаемости товаров и настраивает каналы межведомственного электронного взаимодействия. Эти процессы напрямую связаны с внедрением передовых технологий, дальнейшей цифровизацией и автоматизацией ведомства. В настоящий момент с использованием 81 программного средства и 67 баз данных ежедневно обрабатывается от 12 до 15 тыс. деклараций на товары, обеспечивается стопроцентное электронное декларирование. По данным ФТС России на начало 2019

года среднее время выпуска товарных партий низкого уровня риска по импорту составляет 1 час 29 минут, по экспорту – 40 минут.⁴²

При этом следует обратить внимание на тот факт, что автоматизация таможенного и иного государственного контроля только на первый взгляд полностью исключает роль государственных управленцев в принятии решений по результатам контрольно-надзорного мероприятия. Человеческий фактор при автоматизации государственного контроля приобретает качественно новое значение с учетом того, что параметры риска, на основе которого осуществляется подобный якобы обезличенный контроль, задаются человеком, должностным лицом контролирующего органа. Выбор параметров на основе мониторинга и анализа имеющейся в распоряжении государственного органа информации, внедрение их в программное средство, выбор мер по минимизации риска – все эти процедуры предшествуют автоматическому выпуску товаров и даже в условиях максимальной цифровизации осуществляются человеком. Таким образом, автоматизация государственного контроля осуществляется применительно к контролю, подлежащего формализации на основе заданных человеком параметров.

Другим аспектом субъективного (или человеческого) фактора при автоматизации государственного контроля как функции публичного управления в условиях цифровой реальности является принципиальная невозможность предусмотреть специализированным программным средством всех вариантов развития конкретной административно-правовой ситуации. Даже максимальное количество введенных в автоматизированную систему параметров не сможет обеспечить всего многообразия «живых», реальных разновидностей взаимодействия контролирующего органа и подконтрольного лица. Иными словами, формализации подлежат многие, но не все параметры административных отношений. В этом смысле в условиях максимальной цифровизации государственного управления публично-правовые регуляторы сохраняют место и значение традиционного управленческого решения на основе нормативно закрепленных правил и естественного уровня дискреционных полномочий должностных лиц государственных органов.

Процессы взаимного влияния цифровой реальности на государственное управление и его институты, а также средств и методов государственного контроля на подконтрольную сферу выступают, на наш взгляд, отражением принципа «обратной связи» как одной из специфических характеристик контрольно-надзорной деятельности. Сбор и анализ информации государственным органом преследует цели трансформации механизмов управления определенной областью общественных отношений в целях их более эффективной реа-

лизации в условиях меняющихся параметров контролируемой среды.

Преимущества цифровизации государственного управления очевидны и заключаются в ускорении и упрощении административных процедур взаимодействия государства и гражданина, снижении коррупционных рисков, в адаптации государственно-правовых инструментов к условиям цифровой экономики и ее институтов. В то же время административно-правовые отношения в условиях цифровых вызовов современности подвержены новым рискам и угрозам, связаны с определенными проблемами функционирования публичной власти в цифровой реальности. К подобным проблемам следует отнести следующие:

1) обеспечение информационной безопасности. В условиях оперирования огромными массивами информации вопросы информационной и иных видов безопасности в системе государственного управления приобретают доминирующее значение в административно-правовом регулировании общественных отношений. Чем важнее анализ больших данных для компании, тем важнее обеспечение защиты этих данных⁴³. В административно-правовых отношениях речь идет одновременно о защите информации, связанной с интересами личности, и сведений, отражающих публичные (государственные и иные) интересы;

2) обеспечение прав граждан в контексте их «цифрового» преломления. Конституционные права граждан на свободу слова, перемещения, научного и иного творчества, другие права должны быть в административно-процедурном отношении обеспечены в условиях новой, цифровой реальности.

3) административно-процедурная обеспеченность цифрового формата взаимодействия государства с физическими и юридическими лицами. Сравнивая две основные стороны подобного взаимодействия – деятельность по предоставлению государственных услуг и деятельность по реализации государственных функций – необходимо отметить, что цифровизация последней формируется позже и имеет более сложный характер.

4) унификация конструкции правового регулирования цифровой экономикой в условиях Евразийского экономического союза (формирование не просто единого экономического пространства, а единых механизмов управления экономикой в условиях ее цифровизации с использованием наднациональных регуляторов).

Выделение и анализ проблем административно-правового регулирования в условиях цифровой реальности свидетельствуют о постепенном вытеснении традиционного для правовой науки отраслевого подхода к правовой регламентации к иному, качественно новому

уровню, связанному с иными критериями разграничения областей правового регулирования. Примером может служить разграничение регулирования отношений в реальных и виртуальных (сфера интернет) условиях. Так, в условиях цифровой экономики на смену отраслевой дифференциации правовой защиты интеллектуальных прав приходит разделение ее на сферы регулирования и защиты: в реальном экономическом и ином обороте и в интернет-пространстве⁴⁴.

Таким образом, административно-правовые отношения в условиях цифровизации экономики трансформируются. При этом следует выделить два взаимообусловленных процесса в развитии общественных отношений в условиях цифровой реальности: влияние управляемой сферы на публично-правовые регуляторы и, наоборот, регулирующее воздействие публично-правовой регламентации на процессы цифровизации. Последние находят наглядное отражение в сфере государственного управления, в частности в реализации государственного контроля и надзора. Цифровизация сферы государственного управления воплощается в автоматизации государственного контроля на основе применения риск-ориентированного подхода. При этом полностью формализовать и автоматизировать государственный контроль и надзор не представляется возможным, так как формализации подлежат не все критерии подконтрольной деятельности. В этих условиях сохраняют актуальность традиционные конструкции принятия управленческих решений в рамках контрольно-надзорной деятельности государственных органов.

Преимущества цифровизации административно-правовых отношений тесно связаны с проблемами, которые несет влияние информационно-коммуникационных технологий на систему государственного управления. Эти проблемы связаны с обеспечением информационной безопасности, с защитой прав граждан в условиях цифровизации, с интеграционными процессами на территории Евразийского экономического союза. Решение их в современных условиях ставит на повестку дня вопросы определенного смещения от традиционных отраслевых принципов при разграничении правового регулирования социальных отношений к качественно новым критериям дифференцирования сфер нормативной регламентации.

Братановский С.Н.
профессор ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г.В. Плеханова»,
ведущий научный сотрудник
Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, профессор

Благотворительные фонды и организации как участники административно-правовых отношений

На данном этапе развития социума наблюдается повышенный интерес населения к созданию различного рода общественных объединений, что обосновано возрастанием числа социально-активных граждан. Такие объединения направлены на реализацию их законных интересов, а также прав. Федеральным законом от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁴⁵ регламентированы основные положения, относительно подобного рода возникающих отношений. Общественное объединение, согласно статье 5 данного законодательного акта, представляет собой «добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.»

Благотворительная организация выступает одним из видов общественных объединений и, исходя из статьи 6 Федерального закона от 11.08.1995 N 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» таким объединением является «неправительственная (негосударственная и немунципальная) некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных настоящим Федеральным законом целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц.»⁴⁶

Благотворительные организации могут осуществлять свою деятельность «...в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций», о чем гласит ст. 7 Закона о благотворительной деятельности и благотворительных организациях.

Административно-правовой статус благотворительных организаций и фондов является *актуальной* темой ввиду ее малоизученности, а также потому что в современной России количество благотворительных организаций и фондов имеет тенденцию роста, о чем свидетельствует статистика: на 2018 год приходилось порядка 9600

и более благотворительных фондов, а также около 1700 благотворительных организаций (движений, учреждений), тогда как до 2013 года в Минюсте РФ числились 8783 благотворительных фонда.⁴⁷

Анализируя нормативно-правовую базу организации и деятельности рассматриваемых нами субъектов административно-правовых отношений, укажем дополнительно к названным нами выше законам также Федеральный закон от 12.01.1996г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»^{48>}, Гражданский кодекс Российской Федерации; и иные нормативные акты, которые регулируют различные стороны деятельности благотворительных организаций, одним из которых выступает Налоговый кодекс РФ⁴⁹

Помимо вышеперечисленных нормативных актов благотворительная деятельность может быть регламентирована региональным законодательством.

Основным нормативно-правовым актом для благотворительной деятельности является Федеральный закон от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». В данном нормативном акте выделено основное условие, налагаемое на благотворительную организацию: характер ее деятельности должен быть бескорыстным, т.е. безвозмездный или осуществляться на льготных условиях. Такие условия – это ничто иное, как предоставление льгот либо различных преимуществ благотворителям, вследствие чего данный вид деятельности стимулируется к развитию⁵⁰. Однако нельзя упускать из виду тот факт, что налоговые и имущественные льготы не распространяются на спонсоров благотворительных организаций, а лишь на сами такого рода организации, о чем гласит ст. 18 Закона о благотворительных организациях. Помимо этого, вышеупомянутый закон гласит, что благотворительная организация должна соответствовать признакам общественного объединения, о которых идет речь в Федеральном законе «Об общественных объединениях».

Денежные средства, полученные от предпринимательской деятельности, благотворительная организация не имеет права перераспределять между своими участниками. В Законе о благотворительной деятельности говорится, что такая организация не может использовать на оплату труда персонала более, чем 20% финансовых средств, расходуемых за год.

В Законе о благотворительной организации достаточно развернуто определены формы контроля. В качестве контролирующего органа выступает орган власти, который регистрирует благотворительную организацию, в свою очередь тот контролирует ее деятельность по расходованию средств, а также по использованию имущества. Однако, в вышеупомянутом законе, а также в Законе о некоммерче-

ских организациях нет указания на того, кто должен выступать регистрирующим органом. Таким образом, подконтрольной является вся информация, связанная с любыми обязательственно-правовыми отношениями данной организации с ее контрагентами⁵¹.

Немаловажными являются и пассивные формы контроля, когда благотворительная организация передает данные годового отчета о своей финансовой деятельности налоговому либо регистрирующему органу, в ходе чего возникают административно-правовые отношения. Налоговые органы также выступают в роли контролирующего органа благотворительных организаций, в свою очередь к их компетенции относится контроль за уплатой налоговых отчислений, источников доходов, а также размеры получаемых средств. Можно сделать вывод, что в этом случае деятельность налоговых и регистрирующих органов, направленная на контроль за благотворительной организацией достаточна схожа, в силу того, что объектом выступает информация об общественно-правовых отношениях.

В процессе исследования данной темы, нами были выделены некоторые административно-правовые проблемы, связанные с благотворительными организациями и фондами. Так, например, в своей статье Прокофьева Е.И. обращает внимание на то, что наименование «фонд» является не совсем удобным, по причине того, что это же наименование носят и иные организации, в т.ч. жилые, страховые, инвестиционные, бюджетные и т.п.⁵² Большое количество организаций в собственном наименовании имеет слово «фонд», при этом не соответствуя этому понятию, согласно ГК РФ и Закону о некоммерческих организациях, упомянутому выше. В качестве подтверждения можно выделить Пенсионный фонд РФ, который выступает в роли «самостоятельного кредитно-финансового учреждения...».⁵³

На наш взгляд, наиболее логичным разрешением данной проблемы будет применение запрета включать организацией в свое наименование слова «фонд», если организация им не является с правовой точки зрения. Такой путь увеличит эффективность действия правовых норм по причине того, что понятие фонда как некоммерческой организации будет едино.⁵⁴

В ст. 14 Закона о некоммерческих организациях прописано, что сведения об их целях деятельности обязательно должны быть внесены в устав. Но несмотря на это в большинстве случаев лишь в названии фонда указано, что он является благотворительным. Однако, важно видеть разницу между «целью деятельности», которые обладают общей направленностью, и «целью благотворительной деятельности», которые перечислены в ст. 2 Закона о благотворительной деятельности. Этот пробел в законодательстве можно исправить, внося некоторые дополнения в Закон о некоммерческих

организациях: указать обязательным внесение в устав фонда основной цели благотворительной деятельности, ради которой он создан.

Ввиду некоторых сложностей в получении средств благотворительными фондами, связанными с ограниченностью бюджетных средств, а также привлечением добровольных взносов, пожертвований и целевых ассигнований, они вынуждены вести предпринимательскую деятельность. Фонды имеют специальную правоспособность и ведут свою деятельность непосредственно соответствуя целям, содержащимся в уставе организации. Соответственно, существуют ограничения на возможные формы предпринимательской деятельности: любая деятельность, не соответствующая целям организации, будет считаться неуставной. Важно и то, что в Федеральном законе РФ «О некоммерческих организациях» и в иных нормативно-правовых актах нет конкретного указания, когда предпринимательская деятельность не будет соответствовать целям деятельности некоммерческих организаций.⁵⁵ В связи с этим возникают сложности у судов в толковании такого оценочного понятия. Для разрешения подобного рода ситуаций возникает необходимость в разработке более детально проработанной законодательной регламентация.

Деятельность благотворительных фондов требует материальных затрат на постоянной основе. Однако, по причине того, что отсутствуют членские взносы, законодательством предусмотрено участие фондов в сфере предпринимательства не только непосредственно, но и благодаря созданным для уставных целей хозяйственным обществам, о чем свидетельствует п.4 ст.12 Закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». В данном случае такие хозяйственные общества должны быть подотчетны нормам коммерческих организаций, соответственно, ограничения в предпринимательской деятельности будут отсутствовать. Г.А. Кудрявцева также поддерживает данную позицию, подчеркивая вероятность несоответствия форм деятельности общественной организации с созданными ей коммерческих юридических лиц⁵⁶.

Характерными признаками фонда выступают отсутствие членства, а в связи с этим и имущества, которое создано за счет взносов участников. Анализируя литературу, связанную с благотворительными организациями и фондами, можно заметить указание на то, что имущество подобного рода фондов может быть сформировано из различных источников.

А. Толмасова в своей работе проанализировала ст. 15 Закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», в которой идет речь об источниках формирования имущества

благотворительной организации выделила для более детального рассмотрения такие источники, как поступления от деятельности по привлечению ресурсов и доходы от разрешенной законом предпринимательской деятельности⁵⁷. В ходе анализа автор сделала вывод о том, что существуют отличия между данными понятиями. Проведение различных культурно-массовых мероприятий благотворительной организацией для привлечения спонсоров может быть рассмотрено не как предпринимательская деятельность, а как деятельность по привлечению ресурсов. Важно отметить, что при продаже пожертвований, поступивших от спонсоров благотворительного фонда и при указании им, что пожертвование нужно продать, такая деятельность является тоже некоммерческого характера⁵⁸.

Рассмотрим более подробно некоторые особенности правового режима привлеченных денежных средств. Такая деятельность во всем мире называется «фандрайзинг» (от англ. fundraising: fund - фонд, денежные средства, raise – сбор). Исходя из этого, фандрайзинг – ничто иное, как метод поиска, а также сбора материальных средств с целью реализации различных проектов, имеющих социально-значимую направленность. Для привлечения большего количества денежных средств специалисты в области благотворительности проходят специальное обучение. Фандрайзинг имеет достаточно высокие перспективы развития в нашей стране, что подтверждается созданной в 2013 году Ассоциацией фандрайзеров России. В настоящее время насчитывается 67 участников, из них 48 – физические лица, 19 – юридические, просматривается очевидная тенденция роста, ведь в 2014 году их количество составляло 33 участника⁵⁹. Как доказательство продуктивности деятельности благотворительных фондов приведем конкретные цифры: на конец 2018 года было собрано 1 863 846 189 руб., большая часть из которых была собрана благодаря привлеченных публично денежных средств⁶⁰.

Вышеупомянутый источник финансирования нормативно закреплен в ст. 15 Закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», включающий в свой перечень проведение кампаний по привлечению благотворителей и добровольцев, по сбору пожертвований и их реализацию, а также реализацию имущества, следуя пожеланиям спонсоров, проведение аукционов и лотерей и т.п..

Нельзя не отметить тот факт, что в ст. 15 Закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» фигурирует термин «пожертвование» применительно к различным источникам формирования имущества благотворительной организации. Помимо вышеупомянутого перечня его можно встретить в четвертом

абзаце этой же статьи, вводящем термин «благотворительный грант». Благотворительный грант – благотворительное пожертвование, которое помимо всего прочего носит целевую направленность, предоставляется физическими и юридическими лицами в виде денежных средств или в натуральной форме. По мнению Е.И. Прокофьевой введение данного термина весьма неудачно, по причине того, что словосочетание «благотворительное пожертвование» можно считать тавтологией, ведь согласно п.1 ст.582 Гражданского кодекса РФ, «пожертвованием признается дарение вещи или права в общеполезных целях»⁶¹, коими нельзя не признать ведение благотворительной деятельности. Определение гранта в законодательных актах нет, однако, в ст.251 Налогового кодекса упомянуты признаки, раскрывающие данное понятие, но в ней же и указано, что данный термин может использоваться только в целях той главы Налогового кодекса, в которой содержится.⁶²

По мнению Т.Е. Мельник⁶³ и И.С. Шугрина⁶⁴ существует необходимость в правовом закреплении договора гранта как одного из видов договора пожертвования. Авторами были выделены некоторые отличительные признаки гранта, к которым относятся:

- исключительно целевая направленность ресурсов, при этом нет разницы кому они выделены;
- предоставление материальных средств в форме конкурса;
- выгодоприобретателями могут выступать не только организации, указанные в от. 582 ГК РФ, но и любые другие некоммерческие организации.

Вышеупомянутые признаки вполне согласуются с термином «пожертвование» в Гражданском кодексе РФ. Однако, по мнению, Е.И. Прокофьевой второй из данного списка признаков должен быть отражен в ст.15 Закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»⁶⁵.

Подводя итоги, можно сказать, что ныне действующая специфика административно-правового статуса благотворительного фонда отличает его от других фондов, которые имеют статус некоммерческих организаций. Данные особенности обусловлены целями деятельности благотворительных организаций, а их отражение можно найти как в порядке формирования и распределения имущества, так и в институциональных признаках.

Анализ нормативно-правовой базы показал, что существуют некоторые пробелы в законодательстве, требующие более детальной проработки для облегчения ведения благотворительной деятельности на территории Российской Федерации, а также для создания все большего количества организаций и фондов подобной направленности.

Волков А.М.

профессор Московского финансово-юридического университета (МФЮА), профессор АНО ВО «Институт деловой карьеры», кандидат юридических наук, доцент, заслуженный работник высшей школы РФ

Об особенностях классификации субъектов административно-правовых отношений

В системе российского права именно административное право отличается наиболее обширным кругом регулируемых отношений. Административное право является также наиболее сложно организованной отраслью российского права, отражая многообразие нуждающихся в правовом регулировании отношений в условиях постоянно развивающихся системы, задач, функций и содержания государственного регулирования и управления. И заслуга профессора Ю.М. Козлова в решении многих научных проблем административно-правовых отношений неопределима⁶⁶.

В состав правоотношения входят следующие элементы: субъект; объект; содержание правоотношения (субъективное право и юридическая обязанность).

Субъект административного права — это лицо, которое обладает определенным административно-правовым статусом и имеет возможность вступать в административно-правовые отношения по своей воле либо в силу юридической обязанности, возлагаемой на него правовой нормой.

Многие ученые-административисты, выделяют следующих субъектов административного права: органы (должностные лица) исполнительной власти, органы (должностные лица) местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, коммерческие и некоммерческие организации, в том числе общественные и религиозные объединения, граждане. Приведенное деление субъектов административного права - наиболее распространенное, но не единственное.

Именно особенностям классификации субъектов административно-правовых отношений и посвящена эта статья.

Этот вопрос неоднократно привлекал внимание исследователей и до сих пор будоражит их умы⁶⁷.

Существует, преобладающая в учебной, да и научной литературе, точка зрения, согласно которой все субъекты административного права подразделяются на индивидуальных и коллективных. Приве-

денное деление субъектов административного права - наиболее распространенное, но оно не отражает существа административных правоотношений.

Попробуем на основе анализа научных работ и учебной литературы определить основные проблемы и дать некоторые свои предложения по классификации субъектов административно-правовых отношений. Материал представлен в порядке обсуждения и с использованием системы "КонсультантПлюс" (информационная поддержка).

А.А. Демин отмечает, что «Всякое действие юриста при анализе конкретного правоотношения начинается с определения статуса субъекта, с паспорта гражданина, устава организации, положения о соответствующем органе государственного управления или должностной инструкции (должностного регламента) конкретного должностного лица»⁶⁸.

С.М. Зубарев констатирует «В связи с расширением круга субъектов, занятых реализацией государственно-властных полномочий, можно отметить, что зачастую предмет административного права охватывает управленческие отношения в рамках не только государственного, но и публичного управления»⁶⁹.

А.Б. Агапов подразделяет субъектов административного права на *индивидуальных и корпоративных*. В рамках данной классификации к корпоративным субъектам автор относит «публично-правовых участников административно-правовых отношений» и «частноправовых участников». К публично-правовым участникам он относит органы государственной власти и муниципальные органы, организации, учреждения. В эту же группу входят так называемые негосударственные органы, организации, к которым относятся общественные объединения (политические партии, религиозные и иные общественные объединения, действующие в сфере публично-правовых отношений)⁷⁰.

Т.Б. Макарова отмечает, что, «используя правовой постулат «субъект права - это абстрактный участник абстрактного правоотношения» и учитывая особенности административно-правового регулирования, основанием классификации субъектов административного права правильнее было бы рассматривать их правовое положение в механизме государственного управления. Поэтому в науке административного права полезнее было бы говорить о субъектах, наделенных государственно-властными полномочиями, и субъектах, таковыми не наделенных, т.е. первая группа субъектов — это властные субъекты, а вторая группа – невластные»⁷¹.

А.А. Демин отмечает, что «классификация по видам должна дать нам понимание структуры и взаимосвязей субъектов права в административно-правовых отношениях. При этом под субъектами адми-

нистративного права понимаются физические лица или организации, которые в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации могут быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих общественных отношений». То есть автор не избегает смешения цивилистического («физические лица») и публичного («организации») подхода⁷².

Далее А.А. Демин подчеркивает: «Можно предложить классификацию субъектов административного права по критерию наличия властных полномочий, главному признаку административных правоотношений при государственной форме организации общества. В этом случае эти субъекты права делятся на управляющих и управляемых. То есть по главному содержанию административного права - права управления, права властвования, права власти и подчинения».

Основанием классификации субъектов административного права должно быть их правовое положение в системе публичного администрирования. Поэтому надо говорить о субъектах, наделенных государственно-властными полномочиями, и субъектах, таковыми не наделенных.

Первая группа субъектов – это *публичные (властные) субъекты*, а вторая группа – *частные (невластные)*.

При этом *публичное администрирование* - деятельность исполнительно-распорядительного типа на основании и во исполнение законов органов и организаций, обладающих (или наделенных) властными полномочиями, по обеспечению реализации и защиты субъективных публичных прав частных лиц, а также по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, по оказанию публичных услуг, по управлению публичным имуществом и осуществляющих правоприменительные функции, функции по контролю и надзору⁷³.

В АПК РФ законодатель относит к публичным субъектам государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и организации, должностных лиц. В КАС РФ законодатель перечисляет такие публичные субъекты, как: органы государственной власти, иные государственные органы (ЦИК РФ, другие избирательные комиссии, Счетная палата РФ), органы военного управления, органы местного самоуправления, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, некоммерческие организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в т.ч. саморегулируемые организации.

В современной России также много организаций, наделенные государственно-властными полномочиями. По своему статусу они не яв-

ляются ни органами государственной власти, ни органами местного самоуправления. К их числу относятся, например, государственные корпорации, Центральный банк РФ (Банк России), правовой статус которого законодатель определяет не через категорию «орган», а через понятие созданного государством юридического лица, и др.

Права и обязанности субъектов административных правоотношений всегда связаны с административной деятельностью, направленной на осуществление конкретных функций *публичного администрирования*. Участниками отношений в этой сфере являются, с одной стороны, органы, должностные лица, действующие в рамках определенной законом компетенции, а с другой – физические лица и организации как субъекты определенных законодателем прав и обязанностей в данной сфере.

Орган публичного администрирования – обязательный участник всех этих отношений. В публично-правовом отношении первенствующее значение имеет обязанность субъекта публичного администрирования использовать свои властные полномочия исключительно для достижения целей публичного (общественного и государственного) характера, определенных действующим законодательством, а также обязанность признавать, соблюдать и защищать права и законные интересы частных лиц⁷⁴.

Таким образом, в публично-правовом отношении имеется, как правило, два вида участников: *субъекты, представляющие публичный интерес*, выполняющие публичные функции и наделенные для их осуществления властными полномочиями, и *лица (субъекты), представляющие частный интерес*. Следовательно, в этом отношении в качестве обязательного субъекта присутствует *публичная сторона* (по терминологии С.А. Корфа – *административная сторона*), а другой стороной, как правило, выступают представляющие свой частный, партикулярный интерес частные лица.

Понятие «*частные лица*» в российском административном праве практически не используется. Однако в дореволюционном русском и современном зарубежном правоведении эта категория применяется весьма широко и в понятие частного лица как носителя частных прав и интересов включались физические и юридические лица (С.А. Корф, М.Д. Загряцков и др.)⁷⁵.

В современной литературе иногда рассматривается понятие «частные лица» как синоним категории «физические лица» и к физическим (частным) лицам относятся граждане, должностные лица, иностранцы, лица без гражданства в пределах предоставленных им прав. Такой подход неверен в силу ряда причин.

Частными лицами могут являться не только физические лица, но и организации, в том числе организации с признаками юридического

лица. Понятие «частное лицо» не может мыслиться иначе как элемент парной категории и предполагает в качестве своей противоположности публичное лицо (публичного субъекта). Обозначение физических лиц как частных без их соотношения с публичными субъектами не имеет смысла.

В качестве *частных лиц* выступают субъекты, которые в публичных правоотношениях не обладают официальными властными полномочиями, руководствуются партикулярными либо корпоративными интересами и в установленных законом случаях подчиняются публичной воле, выражаемой в правовых актах органов публичной власти. Отсюда неправомерно к частным лицам относить должностных лиц, которые по определению не могут быть частными лицами.

Сущность *института должностного лица* не может выражаться, ни в каких иных действиях и актах, кроме как официальных, властных и юридически значимых. При этом лица, осуществляющие управленческие функции в коммерческих и иных организациях, действующим законодательством в качестве должностных не признаются либо рассматриваются как квазидолжностные лица.

Отсюда *должностное лицо* – это не частное лицо, а противостоящий частному лицу в управленческом правоотношении публичный субъект, реализующий официальные полномочия⁷⁶.

Таким образом, антиподом частного лица в сфере отношений публичного управления является субъект, который наделен официальными полномочиями и обязан использовать их для обеспечения публичного интереса (*публичный субъект* или публичное лицо). Частные лица в публично-правовых отношениях с субъектами публичной власти могут выступать в правовой роли либо физического лица, либо организации.

Частное лицо – это субъект административно-правового или иного публично-правового отношения, реализующий в этом отношении свои частные интересы, права и обязанности, а не публичные интересы, либо официальные полномочия и обязанности публичной власти. Данное лицо находится с органами публичной власти не в официальных отношениях службы, а во внеслужебных отношениях как лицо, не входящее в структуру публичной администрации.

Деление субъектов права объективно отражает столкновение частных и публичных интересов, взаимодействие частных и публичных начал в правовом регулировании административных правоотношений. В силу этого *административную правосубъектность* вполне правомерно подразделить на *публичную и частную*, а среди участников выделить *публичных и частных субъектов*. Наличие (или отсутствие) публичной власти как основной критерий деления на публичные субъекты административного права (публичные органы и должностные ли-

ца) и частные субъекты административного права (частные лица) может быть дополнен рядом новых признаков: частные лица представляют свой частный интерес, а публичные – общий, государственный и общественный; частные субъекты выражают, как правило, свою волю, а публичные – волю определенной социальной общности (общества в целом, муниципального образования); *правосубъектность частных лиц* характеризуется *правоспособностью и дееспособностью*, а *публичных субъектов – компетенцией*⁷⁷.

Тогда субъектами административного права являются публичные и частные субъекты.

Публичные субъекты: Президент РФ, Правительство РФ, публичная администрация, как централизованная, так и децентрализованная.

К *частным субъектам* относят: граждан, иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством, индивидуальных предпринимателей, организации, как обладающие, так и не обладающие статусом юридического лица⁷⁸.

Публичная администрация - совокупность органов и организаций, обладающих (или наделенных) властными полномочиями, их должностных лиц, осуществляющих административные функции.

Централизованная публичная администрация включает Администрацию Президента РФ и аппарат Правительства РФ, органы исполнительной власти, как федерального, так и уровня субъектов РФ, их должностных лиц. Они работают непосредственно под руководством Президента РФ и Правительства РФ, им подотчетны и несут перед ними ответственность за свою деятельность.

К *децентрализованной публичной администрации* относятся: Центральный банк РФ⁷⁹, фонды (пенсионный, обязательного медицинского страхования, социального страхования), Счетная Палата РФ, Прокуратура РФ, публично-правовые компании, государственные корпорации⁸⁰, муниципальные органы, их должностные лица и другие субъекты⁸¹, имеющие властные полномочия.

Широкий объем полномочий Президента РФ вызвали объективную необходимость создания специальных вспомогательных органов, обеспечивающих выполнение функций главы государства: Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советы и комиссии при Президенте РФ (наиболее важные из которых - Государственный совет и Совет Безопасности). Их статус, полномочия и место в механизме государственной власти определяются высоким положением Президента РФ и его многочисленными функциями. По реализуемым функциям

органы при Президенте РФ также значительно отличаются между собой, так как большинство из них имеет узкую специализацию и только Администрация действует по реализации широкого перечня функций Президента РФ.

Важные функции публичного администрирования выполняет Администрация, которая является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ. Она обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации Президентом его конституционных полномочий. Основные направления деятельности Администрации Президента РФ: контроль над публичной администрацией⁸².

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля над выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется его Аппарат⁸³. Дуализм в организации правительственной власти России predetermined сложность и разветвленность структуры аппарата правительственной власти. Аппарат Правительства РФ осуществляет *контроль над публичной администрацией*.

Центральное место среди публичных субъектов занимают *органы исполнительной власти*. Они в непосредственном контакте с частными лицами обеспечивают практическую повседневную реализацию публичного интереса. Наряду с понятием органа исполнительной власти в юридической литературе нередко используется термин «административный орган». Характерно, что в праве многих государств понятию «административный орган» отдается предпочтение, и оно рассматривается не просто как синоним, но как более широкое понятие, чем орган исполнительной власти. К административным органам относят, например, органы, действующие не только в сфере исполнительной власти, но и обеспечивающие деятельность законодательных и судебных учреждений, а также входящие в структуру децентрализованной администрации.

Выводы. Классификация одного из элементов административно-правовых отношений, а именно субъектов, возможна по многим основаниям. Однако, учитывая особенности административных правоотношений правильнее было бы в качестве основной подразделять всех субъектов таких отношений на публичные и частные субъекты. При этом к публичным субъектам нужно отнести Президента РФ, Правительство РФ, публичную администрацию, как централизованную, так и децентрализованную. А к частным субъектам: граждан, иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством, индивидуальных предпринимателей, организации, как обладающие, так и не обладающие статусом юридического лица.

Воронов А.М.

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

Отношения реординации в доктрине современного административного права

Говоря о объективной характеристике профессионального правосознания презюмируется, что субъект, профессионально занимающийся научной деятельностью, имеет прочный фундаментальный запас правовых знаний, сформированность устоявшихся правовых парадигм, наличие устойчивых представлений о тенденциях и закономерностях развития правовых идей и доктрин.

Однако здесь уместно отметить, что несмотря на общепризнанный факт наличия пробелов и деформации правосознания в современном обществе, содержание данного понятия недостаточно четко определено в юридической литературе. При этом неоднозначно решается вопрос и о формах (видах) деформации правосознания. К числу наиболее часто упоминаемых форм деформации правосознания относятся правовой нигилизм, правовой идеализм и правовой инфантилизм. При таком подходе правовой инфантилизм можно отнести к числу наиболее упоминаемых и признаваемых большинством исследователей форм деформации правосознания. Между тем правовой инфантилизм как проявление определенной дефектности правосознания некоторые авторы рассматривают с учетом его видовой классификации, в соответствии с которой правосознание в зависимости от уровня может быть обыденным, профессиональным и научным⁸⁴.

Следует согласиться с позицией А.Р. Ратинова и И.И. Карпеца в том, что «разрушение или пробельность правовых ценностей в юридическом сознании индивида выражается либо в правовом инфантилизме — несформированности и пробельности правового сознания, либо в правовом негативизме - активной противоправной тенденции личности»⁸⁵.

Обращаясь к вопросу правового инфантилизма научных сотрудников, исследователей и ученых уместно отметить, что к великому сожалению, некоторые из них до сих пор живут в реалиях советского государства, которого уже нет, живут за забором своих парадигм, сформированных на решениях партийных съездов и платформе

КПСС – руководящей и направляющей силы государства-фантома коммунистической империи, которая канула в лету в прошлом тысячелетии. При этом общепризнанные и авторитетные исследователи и ученые «старшего поколения» не хотят, а точнее сказать – уже не могут уяснить для себя реалии сегодняшних правовых доктрин складывающихся в современной России. Такая зашоренность, т.е. неспособность выйти из плена стереотипов, устойчивых научных представлений или отказаться от своих узких взглядов и научных интересов, на наш взгляд, только идет во вред развитию науки, т.к. поколение ученых, следующих за ними, порой не способно оспаривать, возражать либо опровергать не вполне корректную научную позицию своих оппонентов.

При таком подходе, представляется целесообразным правовой инфантилизм определить как отсутствие или недостаточную сформированность у научных сотрудников, исследователей и ученых правовых знаний, установок и представлений, отвечающих реалиям сегодняшнего дня. Учитывая, что правовой инфантилизм предполагает отсутствие или недостаточную сформированность правовых знаний, вряд ли это понятие можно использовать применительно к характеристике научного правосознания, поскольку научное правосознание формируется на базе глубоких правовых обобщений, знания закономерностей и специальных исследований социально-правовой действительности, с учетом передовых и перспективных научных разработок предшественников.

Обращаясь к заявленной проблематике, представляется целесообразным обратиться к фундаментальным положениям науки административного права. С позиции философии феномен административного права – явление, изучаемое соответствующей научной дисциплиной, достаточно полно описанное в рамках определенной научной парадигмы, в содержании которого и формах его проявления имеют место быть новые, еще не выявленные особенности. С этим нельзя не согласиться, так как интенсивная динамика развития российской государственности дает импульсы правовой материи, направленные на ее развитие и совершенствование, а также выявление новых, инновационных подходов к современной правовой доктрине.

Как нами отмечалось ранее в одной из научных публикаций, отправной точкой становления и развития новой российской государственности стало принятие в 1993-м году Конституции Российской Федерации. Права и свободы человека и гражданина были провозглашены приоритетными, при этом защита вышеуказанных прав и свобод встала являться главной задачей государства. Россия встала на совершенно новый путь развития, а именно построение

социального демократического правового государства. При таком подходе интересы государства отходят на второй план.

Здесь уместно отметить, что многие правовые доктрины требуют коренного и существенного пересмотра, в связи с тем что они основаны на платформе государства, которого уже не существует, однако до сих пор страна живёт по законам государства строящего светлое будущее – коммунизм. Здесь можно много говорить о достоинствах и недостатках действующей Конституции РФ, двадцатипятилетний юбилей которой страна отмечала в прошлом году. Однако, по мнению автора, многие положения Основного закона только недавно актуализировались и стали воплощаться в реалии современности.

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

В настоящее время наметилась тенденция подвергать ревизии наработанные ранее концептуальные основы административного права и на этой основе готовить работы применительно к реалиям сегодняшнего дня, порой выдавая чужие мысли за свои. Думается нет ничего зазорного изучать накопленный с годами положительный опыт и использовать его в своей научной деятельности, это правильно и даже похвально, однако при этом не стоит забывать про первоисточник и указывать его по тексту работы.

Отсутствие новых, перспективных работ по административно-правовой проблематике также можно объяснить реформой высшей школы, да и всей науки в целом, существенным сокращением диссертационных советов и соответственно проблемой с защитой как кандидатских, так и докторских диссертаций и многими другими проблемами.

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

В настоящее время развитие науки административного права обусловлено необходимостью проведения новых исследований по модернизации и наполнению актуальным содержанием их концепций с учетом современных реалий развития российской государственности, а именно – факторов построения правового, демократического

государства, где личность, ее права и свободы являются приоритетными. При этом подходе построение сервисного социального государства задает нам новый импульс совершенствования и развития форм и методов государственного администрирования.

Справедливость заявленного тезиса можно аргументировать авторитетным мнением мэтра административно-правовой науки профессора Ю.А. Тихомирова, который в своем выступлении на Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения» на тему: «Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности: теория и практика», посвященной 100-летию со дня рождения известного ученого-административиста Елены Викторовны Шориной, соратника и коллеги Б.М. Лазарева, отмечая роль Б.М. Лазарева в становлении и развитии административного и конституционного права, а также общей теории государства и права, обратил внимание, что во всех своих начинаниях Борис Михайлович опирался на своих коллег – сотрудников сектора административного права.

Как справедливо отмечает профессор Ю.А. Тихомиров, этот «ансамбль, прошедший и закаленный в Великой Отечественной войне, развивал доктрину административного права, которая должна быть «коренной» в тройке, несущей правовую науку»⁸⁶. Данное умозаключение, на наш взгляд содержит глубокий смысл и имеет предопределяющее значение для дальнейших исследований в области права.

Кроме того он обратил внимание на тот факт, что сейчас правоохранительный аппарат огромен, а вот аналитический, исследовательский составляет минимум. Таким образом ученый констатировал, что административное право на сегодняшний день «танцует сольный танец, то есть само по себе развивается, выстраивая порой какие-то химерные классификации, топчась при этом на месте. А оно должно влиять на законодательство. Административное право должно пронизать своим содержанием все отрасли права входя в регуляцию других отраслей».

Также обращаясь к заявленной проблематике профессор Ю.А. Тихомиров утверждает, что контрольная функция административного права должна себя проявлять в контексте других отраслей. «Пружина управления процессами во всех сферах жизнедеятельности нашего общества должна быть нацелена именно на завтра, отмечая при этом, что проблематика которая сегодня очень актуальна – это вопросы прогнозирования и тема рисков. На этапе подготовки управленческих решений прогнозированию рисков, к сожалению, не уделяется должного внимания, да и эта проблематика разработана крайне недостаточно».

Как справедливо отмечает ученый, и с этим нельзя не согласиться, «теория права у нас где-то застряла; сегодня она находится в рамках каких-то учебников и это тоже проблема, которую необходимо было решать еще вчера, завтра будет поздно, отмечая при этом, что административное право должно сыграть солилирующую, решающую роль в системе правовых отраслей. По его мнению сегодня необходимо обратить внимание именно на «пружину управления процессами которые будут завтра».

В заключение своего выступления Юрий Александрович резюмирует: «мои друзья, которых уже нет: Елена Викторовна Шорина, Борис Михайлович Лазарев, Михаил Иванович Пискотин всегда завершали свои работы конкретным аналитическим материалом, конкретными разработками проектов правовых актов, умея при этом доказать, что наука идёт впереди, отвечая на вопрос, на который ещё нет ответа»⁸⁷.

Вновь обращаюсь к правовой доктрине современной России, уместно отметить, что термин «администрирование» прочно вошёл в теорию и практику деятельности публичной администрации и трактуется достаточно широко. В некоторых случаях администрирование отождествляют с управлением; в других случаях с совершенствованием деятельности государственной либо публичной администрации, по реализации их задач и функций; в иных случаях в контексте совершенствования правового регулирования той или иной отрасли права и т. д. При этом не один автор не дает понятие этого феномена, не раскрывает его сущность, содержание, формы и методы, а также не отграничивает его от смежных понятий данного категориального ряда.

Говоря о проблемах становления и развития предмета современного административного права, уместно, прежде всего, отметить, что «коренным блоком» административного права являются отношения, возникающие в сфере реализации управленческих функций государственного администрирования. Именно они являются предопределяющими в становлении и развитии суверенитета Российской государственности.

Говоря об администрировании, следует подчеркнуть, что данный термин употребляется не только в контексте государственного управления, он гораздо шире и является прерогативой не только исполнительной, но и других органов власти (судебной и законодательной). Смысл его также определяют реординарные (сервисные) отношения по оказанию государственных услуг органами исполнительной власти гражданам по их инициативе⁸⁸.

Восстановление нарушенных, не правомерными действиями должностных лиц государственной администрации, прав и свобод

граждан в судебном порядке - прерогатива судебных органов. Законодательная власть прописывает правоустановления, в том числе направленные на реализацию прав и свобод человека и гражданина которые обязательны к исполнению всеми без исключения юридическими и физическими лицами, а также органами всей ветвей власти.

На основании изложенных положений предмет административного права современной России становится является более емким и выходит за пределы только государственного управления. Предмет современной административного права составляет органически увязанная триада, объединяющая в себе:

Во-первых, правоотношения возникающие в сфере реализации управленческой функции государственного администрирования, обеспечивающей поступательное социально-экономическое развитие нашей страны;

Во-вторых, правоотношения в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности личности, общества и государства в целом. Бесспорно без сохранения суверенитета Российской государственности не может быть и речи о реализации сервисных функций по оказанию публичных услуг как физическим, так юридическим лицам.

В-третьих, правоотношения возникающие именно в сфере оказания публичных услуг (отношения реординации), которые, как нами отмечалось ранее, возникают по инициативе простого обывателя и обращены в сторону властных структур, обязанных, согласно Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁸⁹ и иных программных документов, в обязательном порядке предоставлять таковые.

Данные положения закрепили основные направления государственных услуг. К числу последних относится создание и развитие сети МФЦ, разработка и принятие административных регламентов органов государственной власти и местного самоуправления, организация межведомственного электронного взаимодействия, создание Федерального реестра государственных и муниципальных услуг, внедрение системы оценки качества государственных услуг и многое другое.

Здесь также не стоит забывать о Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹⁰, который предусматривает передачу некоторых государ-

ственных функций (так называемый аутсорсинг) для реализации не государственными коммерческими организациями.

В данном контексте также уместно отметить участие институтов гражданского общества в содействии государственной администрации в мероприятиях по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Среди прочих можно выделить негосударственные общественные объединения правоохранительной направленности-часто охранные фирмы, службы безопасности предприятий и учреждений, а также добровольные народные дружины и иные общественные организации, оказывающие содействие правоохранительным органам.

Резюмируя вышеизложенное, представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения.

Доктрина современного права нуждается в совершенствовании и модернизации с учётом современных реалий построения социального, правового, демократического государства, фундаментальные постулаты которого прописаны в Основном законе нашей страны, при этом следует особо подчеркнуть, необходимо учитывать положительный опыт правового регулирования, нарабатанный ранее.

Предмет современного административного права, на наш взгляд, должен быть синтезирован в органически увязанную триаду, объединяющую в себе три большие блока правоотношений: отношения возникающие в связи с реализацией управленческой функции государственного администрирования; отношения в сфере охраны общественного порядка и обеспечения национальной безопасности; отношения возникающие в сфере оказания публичных услуг, так называемые сервисные отношения. Помимо прочего сюда также входят отношения в сфере восстановления прав и свобод как физических, так и юридических лиц, нарушенных противоправными действиями должностных лиц публичной администрации⁹¹.

Представляется целесообразным в развитие предмета административного права современной России статуйирование правового института «государственное администрирование» как одного из новых, перспективных направлений административно правовой науки.

Зюзин В.А.
доцент кафедры
административного права и процесса имени Н.Г.Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук

Внесудебные административно-процессуальные принципы как регулятор системы современных административно-правовых отношений

В современном информационно открытом мире невозможно регламентировать сложившуюся систему административно-правовых отношений просто принятием очередного нормативного правового акта. Необходимо доверие между гражданами и органами публичной администрации. Согласно опросу, подготовленному в декабре 2018г. Левада-центром респонденты выражают низкое доверие Государственной думе, правительству и отдельным министерствам, судам, крупному бизнесу, полиции⁹².

Государство уже и само понимает, что издание законов не помогает зацементировать административные отношения, но не может найти альтернативу механизму по выдаче на-гора законов. Возникают идеи о «регуляторной гильотине»: масштабном анализе и пересмотре действующих нормативно-правовых актов, устанавливающих обязательные требования к бизнесу⁹³. Бесконечное издание административных регламентов органами власти также не достигает целей поддержания баланса частных и публичных интересов. Эти регламенты разработаны самими органами власти по заданию руководства, они удобны для чиновников для бюрократической отчетности перед вышестоящим органом. Содержание становится не важным, уступая первенство соответствию с типовыми требованиями к форме документа.

Но это не означает, что право в целом, утрачивает свою роль, как ведущего социального регулятора общественных отношений. Иной уровень развития общества и личности требует корректировки подхода к публичному администрированию, так как именно здесь могут тлеть и вызреть конфликты между частными публичными интересами. Понимание административного права как инструмента достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов⁹⁴ позволяет поднять вопрос о такой категории как доверие. Действительно, «должен же ... чем-нибудь руководствоваться сам законодатель, давая или не давая личности права или определяя какие-либо действия, как её обязанность»⁹⁵. Доверие возникает там, где понятны начала, основы, красные линии

взаимоотношений сторон, за которые ни одна из них не выходит. Этим могут и должны быть принципы права, причем специальные принципы процессуальной деятельности, которым следуют органы публичной администрации. В отличие от правовых норм в принципы права вкраплены и нормы морали, обычаи и даже корпоративные нормы, с учетом внедрения менеджеральных элементов публичного управления. Согласно позиции А.Л. Кудрина если чиновники будут и дальше действовать как сейчас, то можно забыть про реализацию национальных целей. Заявленные задачи требуют иного госуправления. Причем менять следует все: подходы, методы, параметры и принципы взаимодействия органов между собой, количество функций министерств и ведомств⁹⁶.

Думается, что начать нужно именно с принципов построения отношений общества и государства. Традиционно принцип понимается как «основа», «начало», «основоположение», «руководящая идея», «основное правило поведения»⁹⁷. Природа и виды принципов подробно исследованы в отечественной науке⁹⁸. Речь идет о принципах законности, справедливости, равенства перед законом, пропорциональности, объективности и непредвзятости, доступности, открытости и прозрачности.

Отметим, что названные ценности представляют собой фундаментальные основополагающие принципы и отличаются предельной абстрактностью, обобщенностью, фундаментальностью, освобождением от конкретики и частных, универсальностью⁹⁹. Такие принципы сложно представить в виде прямого регулятора административно-правовых отношений. Принцип законности, безусловно, один из важнейших принципов права, но он, увы, может не помочь гражданину получить от органа власти тот или иной необходимый документ. То есть законность в стране вроде бы есть, а процесс получения необходимого остается для заявителя затруднительным. Действительно, «перед принципами формально преклоняются, их уважают, о них пишут книги, их выносят в первые главы и разделы законов но когда речь заходит о конкретной законотворческой или правоприменительной работе, то зачастую о них забывают или игнорируют в угоду сиюминутной политической, неправильно понятой профессиональной или иной «целесообразности»¹⁰⁰.

Учитывая, что для граждан и организаций взаимодействие с органом власти носит процессуальный характер, важно выделение специальных *процессуальных* принципов административно-правовых отношений. Более того, следует различать *внесудебные административно-процессуальные принципы* и принципы судебные.

Согласимся, что некоторые положения относительно принципов судебного административного права¹⁰¹ вполне применимы и к *внесудебным принципам*. Во-первых, процессуальные принципы представляют собой не абстрактные идеи, а правовые категории, соответствующие социально-экономическим условиям развития общества и отражающие представления о том, какой должна быть, в нашем случае, внесудебная административно-процессуальная деятельность. Во-вторых, процессуальные принципы воплощают идеал внесудебной административно-процессуальной деятельности и уровня защиты прав частного лица, которое государство в состоянии обеспечить; носят характер категорических, безусловных, императивных требований, которым должны подчиняться все органы публичной администрации. Добавим, что *внесудебные административно-процессуальные принципы* действуют вне зависимости от норм права и применяются судами для защиты баланса частных и публичных интересов. В противном случае мы вернемся к ситуации советского права, в котором «понятие принципов права существовало главным образом как теоретическое, предельно идеологизированное. Даже закрепленные в предельно обобщенной форме в основах отраслевого законодательства и в конституциях принципы никогда не действовали напрямую, не применялись непосредственно судами и иными органами»¹⁰².

В современных условиях, когда важно поддерживать доверие общества и государства в административном процессе нет места принципам, которые «царствуют, но не правят». Тем самым важно отделить от основополагающих принципов, принципов системообразующих, процессуальные принципы, но не тождественные принципам административного судопроизводства. Если основополагающие принципа это основные идеи, то *внесудебные административно-процессуальные принципы* представляют собой конкретные способы реализации этих идей, то есть они «обслуживают» основополагающие принципы, также как административно-процессуальные нормы обеспечивают реализацию административно-правовых материальных норм.

К *внесудебным административно-процессуальным принципам* следует отнести важнейший принцип, большинства зарубежных стран - принцип *заслушивания*, а именно обеспечение заинтересованному лицу возможность предоставить относящуюся к делу информацию, дать объяснения и комментарии до того, как решение было принято¹⁰³. Принцип заслушивания (слушания) уже введен в законодательство не только бывших социалистических восточноевропейских стран, но и стран бывшего СССР Кавказского

региона и Средней Азии (Грузия, Азербайджан, Армения, Кыргызстан, Таджикистан)¹⁰⁴.

Одним из основных гарантий против произвола администрации служит *принцип публичности* или уведомления, при котором административное решение может применяться, только если оно предварительно доведено до сведения граждан.

Не менее важен принцип *прозрачности*, предполагающий:

1) открытость и доступность административных документов, а также обязательных требований, предъявляемых частным лицам, вступающим в административно-правовые отношения с администрацией;

2) обеспечение предоставления полной информации гражданам, чтобы они могли оценить правомерность решений органов власти и при необходимости их оспорить. Отметим не только обязанность органов власти обнародовать свои решения, но и обязанность администрации мотивы принимаемых решений. В каждом решении учреждения, которое может оказать неблагоприятное воздействие на права или интересы частного лица, излагаются основания, на которых оно основано, с четким указанием соответствующих фактов и правовой основы такого решения. Должностное лицо избегает принятия решений, основанных на кратких или расплывчатых основаниях или не содержащих индивидуального обоснования¹⁰⁵.

Простота и доступность внесудебной административно-процессуальной деятельности достигается посредством *принципа одного окна*, реализация которого на практике, совершила настоящий переворот взаимоотношений граждан России с органами администрации. Предоставление государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах (МФЦ) становится нормой, что подчеркивает влияние процессуальных принципов непосредственно на административную практику. Следующим этапом видится переход на оказание государственных и муниципальных услуг без личного участия заявителя в электронном виде.

Перенос бремени доказывания на орган публичной администрации требует выделения принципа *расследования*, согласно которому гражданин не обязан доказывать все интересующие административный орган обстоятельства, публичная администрация сама должна затребовать документы у других органов власти и выяснить факты. Та, в соответствии с параграфом 24 Закона Германии «Об административной процедуре» административный орган в силу своих обязанностей исследует обстоятельства дела. Он устанавливает способ и объем исследования; он не связан

объяснениями и ходатайствами участников производства о допустимости доказательств¹⁰⁶. К принципу исследования примыкает принцип *добросовестности* заявителя и лица, в отношении которого проводятся контрольно-надзорные мероприятия. Этот принцип частично уже закреплен в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" ¹⁰⁷

Для российской действительности интересен принцип *охвата большим меньшего*, введенный законодательством ряда стран бывшего СССР. Административный орган не может требовать от частного лица совершения какого-либо действия, охватываемого ранее совершенным ими иным действием (входящего либо могущего войти в состав данного действия). Справки и разрешения, выданные административными органами, охватывают справки и разрешения, частично согласующиеся с их целью.¹⁰⁸

Фундаментальные принципы, безусловно, реализуются через обязанность административного органа указать на *возможность обжалования решения* администрации в конкретный вышестоящий орган и (или) в суд, сроки и способы такого обжалования.

Качество законодательства подвергается критике не только в России. Во Франции сформулирован принцип *юридической безопасности*, цель которого состоит в защите граждан от вторичных негативных последствий права, в частности, непоследовательности и сложности законов и регламентов (подзаконных актов) и их слишком частым изменениям¹⁰⁹. Это не просто отсутствие обратной силы у административных актов, но и защита легитимного доверия сторон – то есть защита права лица от внезапного пересмотра закона, обязанность администрации при пересмотре прежних решений, принимать во внимание изменение обстоятельств, учитывать индивидуальные обстоятельства посредством соблюдения уже приобретенных ранее прав. Тем самым участники социальных и особенно экономических отношений могут верить в стабильность правопорядка¹¹⁰. Принцип защиты законного доверия обязывает администрацию, когда она изменяет или отменяет регулятивный акт, принимать переходные меры, необходимые для согласования регламентарной компетенции и обеспечения юридической безопасности.

Оперативность внесудебного административного процесса может обеспечиваться ведение материальной ответственности публичного административного органа за нарушение обязанности действовать без проволочек. Так, в Нидерландах, администра-

тивная власть подвергается наказанию в случае нарушения разумных сроков принятия решения.¹¹¹

Другой вариант понуждения публичной администрации действовать оперативно заключается в введении *принципа подразумеваемых решений* в случае молчания государственного органа. Во Франции молчание государственного органа в течение двух месяцев расценивается как административное решение в форме отказа и может быть оспорено, кроме случаев, когда закон предусматривает, что молчание государственного органа рассматривается как признание требования.¹¹² В Испании и Италии законодатель основывается на противоположном принципе, согласно которому молчание государственного органа расценивается как признание требования, если национальный закон или норма права Евросоюза не предусматривают иное.

Административно-процессуальные принципы не являются абсолютными, и при их закреплении закон всегда оговаривает исключения или особый порядок применения в случае необходимости. В условиях российской правовой действительности для использования внесудебных административно-процессуальных принципов как регулятора административно-правовых отношений их следует закрепить в едином нормативном правовом акте. Кодифицировать административное право в целом невозможно, административный процесс тоже, а принципы и порядок их применения административными органами и судами вполне можно установить. Предельно конкретные *внесудебные административно-процессуальные принципы*, развивающие фундаментальные принципы права в сфере внесудебной административно-процессуальной деятельности, в случае признанные их законом будут господствовать над позитивным правом. Наличие таких принципов позволят судам, рассматривающим административные дела преодолевать пробелы в праве, снимать коллизии, содержащиеся в нормативных правовых актах, откроют возможности обеспечить «повышенный уровень защиты» прав и свобод граждан, «справедливое рассмотрение дела», а также совершенствование административных процедур.

Кардашова И. Б.
*профессор кафедры
основ прокурорской деятельности Университета прокуратуры,
доктор юридических наук, профессор*

Административные правоотношения в сфере национальной безопасности¹¹³

В настоящее время, по-прежнему одно из магистральных мест среди актуальных проблем административной науки занимает теория административных правовых отношений. Сегодня представляет значимость осмысление сущности, особенностей административных правоотношений в сфере национальной безопасности. Актуальность обсуждения этого вопроса обусловлена, прежде всего, жизненной важностью сферы защиты национальных интересов Российской Федерации от внутренних и внешних угроз национальной безопасности. С учетом развития правовых отношений в соответствии с изменениями российского законодательства продолжают проводиться научные исследования природы национальной безопасности, которые влекут за собой поиск новых подходов к традиционным институтам административного права.

Ю.М. Козлов о сущности и видах административных правоотношений, впитывающих характерные черты всех правоотношений¹¹⁴. Общепринятым является понимание правового отношения, которое, «попад» под влияние правовой нормы, приобретает юридическую оболочку¹¹⁵. По мнению талантливого ученого специфические особенности административных правоотношений обусловлены двумя основными факторами: 1) спецификой той области (сферы) общественной жизни, в которой этого рода правовые отношения возникают и развиваются; 2) характером (назначением) их юридической базы, т.е. административно-правовых норм.

Во-первых, специфику рассматриваемых нами правовых отношений можно выявить исходя из определения национальной безопасности как «состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»¹¹⁶. При этом под интересами личности, общества и государства понимаются их объективно значимые потребности, а под угрозой национальной безопасности - совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба этим интересам¹¹⁷. При этом под интересами личности, общества и государства понимаются их объективно

значимые потребности, а под угрозой национальной безопасности - совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба этим интересам. Это позволяет сделать вывод о том, что административные правовые отношения в этой сфере возникают и развиваются в области защиты объективно значимых потребностей личности, общества и государства от совокупности условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба этим потребностям.

Во-вторых, бесспорна роль административного права, позволяющего с помощью административных правовых средств поддерживать необходимый уровень обеспечения национальной безопасности. Об этом справедливо писал Ю.Е. Аврутин: «нормы административного права обеспечивают «нормированность функционирования практически всех сфер жизнедеятельности государства и общества», что «порождает объективную необходимость оперирования значительным числом общеправовых, специальных и узкопрофессиональных понятий, отражающих сущность самых различных объектов, явлений, процессов, попадающих в сферу административно-правовой регуляции»¹¹⁸.

Однако охватить сущность административно-правовых норм в сфере национальной безопасности достаточно сложно в связи с масштабным и межотраслевым характером явления национальной безопасности, затрудняющим доподлинное определение ее предметной сферы. Сегодня приходится мириться с тем фактом, что термин «национальная безопасность» изначально попал в нашу научную, а затем в правовую среду из американского политического лексикона, поэтому А.Уолферс характеризовал его как не имеющий определенного значения «нечеткий символ»¹¹⁹.

Из правового определения национальной безопасности вытекает, что объективно значимыми потребностями личности, общества и государства являются «конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие нашей страны». Отсюда виден размах регулируемых общественных отношений. Так, нормы права, которые относятся к области национальной безопасности, распределены по всеобъемлющему массиву правовых актов различных отраслей российского права: Конституции Российской Федерации; международных договоров и соглашений, заключенных или признанных Российской Федерацией; федеральных конституционных и федеральных законов; указов и распоряжений Президента России; постановлений и распоряжений Правительства РФ; конституций (уставов) и других нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации; уставов и других нормативных правовых

актов органов местного самоуправления; правовых актов государственных органов и организаций, принятых в пределах их компетенции.

Преодолеть трудность в выделении из такой объемной совокупности всех общественных отношений те из них, которые касаются обеспечения национальной безопасности, помогают идеи Ю.М. Козлова. Ученый говорит: «Масштабность действия административно-правовых норм такова, что они проявляют свои регулятивные качества преимущественно в сфере государственного управления в собственном смысле слова, что, однако, не исключает возможности и необходимости в ряде случаев «выхода» их за эти границы»¹²⁰. По словам Ю.М. Козлова «объектом регулятивного воздействия со стороны административно-правовых норм являются управленческие общественные отношения», поэтому административно-правовые нормы в сфере национальной безопасности содержатся в тех нормативных правовых актах, которые призваны регламентировать:

- организацию системы обеспечения национальной безопасности (далее - СОНБ), понимаемой как совокупность осуществляющих реализацию государственной политики субъектов обеспечения национальной безопасности;
- основные направления обеспечения национальной безопасности в различных сферах жизни общества (политической, экономической, социальной, духовной и т.д.);
- параметры деятельности системы обеспечения национальной безопасности (права и обязанности государственных органов и общественных объединений на осуществление деятельности, порядок использования имеющихся средств, форм и методов и др.).

К основополагающим нормативным правовым актам в сфере национальной безопасности можно отнести: 1) Федеральный закон «О безопасности» (далее – Федеральный закон)¹²¹; 2) Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹²²; 3) Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее – Стратегия)¹²³, являющийся документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности и корректируемым каждые шесть лет¹²⁴; доктрины и концепции (например, Военная доктрина¹²⁵, Концепция общественной безопасности¹²⁶) и другие стратегические документы.

Несмотря на такой ограниченный перечень правовых актов, тем не менее, пределы сферы регулирования рассматриваемых общественных отношений не носят отчетливого характера. Это, прежде всего, связано несовершенством базисного Федерального закона, очень расплывчато представившего предмет национальной безопасности. В рамках нашей работы отметим, что существенным недостатком этого закона является полное отсутствие в нем категориального аппарата.

Правовое поле безмерно расширяется также за счет отождествления в ст.1. закона категорий «безопасность» и «национальная безопасность». Объем общественных отношений в сфере безопасности безмерно обширнее, чем в сфере национальной безопасности, поскольку безопасность состоит из трех элементов: безопасности существования человека как физиологического существа, безопасности окружающей среды и национальной безопасности (безопасность российской нации)¹²⁷. Заметим, что впервые в правовом акте дается понимание «российской нации» как «многонационального народа Российской Федерации»¹²⁸. Неограниченно расширяет сферу общественных отношений и бесконечное выделение видов национальной безопасности. Это позволяет сделать ст.1 Федерального закона, расширительно толкующая виды - «безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности».

Представляется, что осложняют ситуацию многие нормы Федерального закона, которые носят, как правило, отсылочный характер. Так в ст.11 закона регламентировано, что «федеральные органы исполнительной власти исполняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации». Комментарий излишни, административно-правовые отношения сферы безопасности (понимаем ее как сферу национальной безопасности) безграничны. Понятно, что федеральные органы исполнительной власти осуществляют управленческие функции в соответствии со своей компетенцией. Однако не все выполняемые ими функции относятся к сфере национальной безопасности, а лишь только те из них, которые касаются защиты интересов личности, общества, государства (национальных интересов) от угроз национальной безопасности.

Справедливо пишет Ю.М. Козлов, что «административно-правовое регулирование управленческих отношений фактически является средством управляющего воздействия...Именно поэтому в административных правоотношениях всегда необходимо выделять такого его участника, который, выступает в роли субъекта государственного управления, призванного от имени государства реализовать цели исполнительно-распорядительной деятельности»¹²⁹. В п.6 Стратегии отмечается, что реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляют «органы государственной власти и органы местного самоуправления». Положение соответствует ч.3 ст.4 Федерального закона, в котором закреплено: «Государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной

власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации». Дальнейший анализ положений Федерального закона позволяет определить следующих субъектов государственного управления, призванных от имени государства реализовывать цели обеспечения национальной безопасности: Президент Российской Федерации (ст.8), Правительство Российской Федерации (ст.10), федеральные органы исполнительной власти (ст.11), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст.12), исполнительно-распорядительный орган муниципального образования (ст.12) и Совет Безопасности Российской Федерации (глава 3 Федерального закона). Они являются государственными субъектами обеспечения национальной безопасности (далее – субъектами).

Требуется осмысления вопрос о гражданах и общественных объединениях, участвующих в реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности (ч.4. ст.4 Федерального закона). Действительно, в СОНБ включена «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов»¹³⁰. Хотя является спорным положение о соотношении понятий «государственный орган» и «орган государственной власти», но мы считаем досадной оплошностью законодателя, который представил не «государственные органы», а «органы государственной власти». Невозможно не учитывать роль в обеспечении национальной безопасности других государственных органов, не входящих ни в одну из ветвей власти (Совета Безопасности Российской Федерации, прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и др.).

Козлов Ю.М. верно отмечает, что границы административного права определяются преимущественно наличием специальных субъектов - органов исполнительной власти и, что наиболее существенно, направленностью их практической деятельности»¹³¹. В то же время, к предмету административного права не могут быть отнесены отношения, возникающие в связи с функционированием негосударственных формирований, но это «не означает, что административное право безразлично к организации и деятельности негосударственных формирований. Его нормы оказывают определенное регулирующее воздействие на них в тех случаях, когда это прямо предусматривается действующим законодательством»¹³². Правовой статус граждан и общественных объединений как участников административных правоотношений в сфере наци-

ональной безопасности определен конституционными положениями, закрепившими принцип народовластия (ст.3 Конституции РФ), основы местного самоуправления (глава 8 Конституции РФ), а также положениями многих Федеральных законов («Об общественных объединениях»¹³³, «О политических партиях»¹³⁴, «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹³⁵, «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹³⁶, «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹³⁷, «О государственной службе российского казачества»¹³⁸ и др.).

Наши сомнения развеивают замечательные слова Ю.М. Козлова о том, что «понятия «субъект административных правоотношений» (участник) и «субъект государственного управления» не совпадают... Гражданин является субъектом этих правовых отношений, но не субъектом государственного управления, ибо он не осуществляет его функции; орган же управления совмещает в себе черты субъекта управления и субъекта правоотношения»¹³⁹. В своей докторской диссертации «Организационно-правовые формы участия трудящихся в советском государственном управлении» Ю.М. Козлов выделял в качестве самостоятельной социальной системы наряду с государственным управлением общественное управление. Ученый определял общественное управление как «осуществляемую параллельно с государственным управлением деятельность общественных организаций по выполнению переданных в их ведение функций государственных органов, их деятельность в сфере государственного управления, не связанную с передачей указанных функций, а также деятельность по управлению внутренними делами самих этих организаций»¹⁴⁰.

По нашему мнению, целостную СОНБ можно представить: во-первых, в виде совокупности двух основных взаимосвязанных и взаимодействующих элементов - государственной СОНБ и негосударственной (общественной) СОНБ; во-вторых, в виде механизма, позволяющего преобразовать принятую государством стратегию в области национальной безопасности в скоординированную деятельность государственных органов, общественных объединений и граждан на основе российского законодательства.

Таким образом, необходимы дальнейшие научные исследования сущности многообразных и специфических административных правоотношений по защите национальных интересов от угроз национальной безопасности, неиссякаемым источником которых являются гениальные труды великого административиста Ю.М. Козлова.

Карпухин Д.В.
*доцент Департамента правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент*

Перспективы развития административно-правовых отношений в условиях цифровой экономики

В последние года наметилась тенденция увеличения оборота криптовалюты в Российской Федерации. В криптовалюте (биткойнах, и т.д.) совершаются гражданско-правовые сделки, то есть криптовалюты, наряду с рублем, является средством расчета и платежа.

Сложилась сложная и в то же время очень интересная ситуация, связанная с оборотом криптовалюты. С одной стороны, данная дефиниция не легализована в нормативно-правовых актах, то есть не определен ее формально-правовой статус. А с другой, в Российской Федерации нет прямых императивных ограничений и запретов на использование криптовалюты.

Государство заняло выжидательную позицию, очевидно, оценивая потенциальные негативные риски и благоприятные возможности обращения криптовалюты для экономики государства.

Интересным представляется позиция публично-правовых регуляторов по отношению к криптовалюте. Так, Банк России первоначально занял негативную позицию к легализации криптовалют на территории Российской Федерации. В частности, в январе 2014 года ЦБ РФ опубликовал информацию «Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности биткойн» ¹⁴¹.

В ней, в частности, было отмечено широкое распространение в мире "виртуальных валют", в частности, Биткойн, по которым отсутствуют обеспечение и юридически обязанные субъекты. Операции по ним были определены как спекулятивные, осуществляемые на так называемых "виртуальных биржах" и несущих высокие риски потери стоимости. Банк России предостерег граждан и юридических лиц, в том числе кредитные и финансовые организации от использования «виртуальных валют» в процессе торгового оборота и обмена на рубли и иностранную валюту. При этом ЦБ РФ на положения статьи 27 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», которая запрещает выпуск денежных суррогатов на территории России.

Был также отмечен не персонифицированный характер, связанный с деятельностью по генерированию "виртуальных валют" заранее не конкретизированным кругом лиц, а также по использованию «вирту-

альных валют» для совершения различного рода операций. В анонимном характере совершаемых операций ЦБ РФ усмотрел возможность вовлечения в деятельность криминального характера, которая охватывает финансирование терроризма и легализацию (отмывание) преступных доходов.

Банк России предупредил, что услуги юридических лиц, связанные с обменом криптовалют на российские рубли и иностранную валюту, работы, услуги, товары будут расцениваться как вовлечение в осуществление операций сомнительного характера, подпадающих под действие законодательства о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма.

В сентябре 2018 года Банк России опубликовал очередную информацию «Об использовании частных «виртуальных валют» (криптовалют)». В нём была также озвучена ранее высказанная негативная позиция по поводу криптовалют, широко распространенных в мире, но в то же время было отмечено, что ЦБ РФ, наряду с мониторингом «виртуальных валют», ищет подходы к регулированию криптовалюты в Российской Федерации¹⁴².

Также было отмечено, что криптовалюты существуют де-юре, то есть находятся вне поля правовой регламентации РФ, не гарантируются и не обеспечиваются Банком России. ЦБ РФ указал на риски вовлечения в противоправную деятельность физических и юридических лиц. Кроме того, были выделены такие риски как колебание обменного курса в случае привлечения финансирования через ICO, то есть привлечения инвестиций граждан в виде выпуска и продажи криптовалют; риски технологического характера, связанные с обращением криптовалют; риски обретения на них вещных прав.

Эти риски могут привести к потерям граждан финансового характера, и невозможности защиты их прав как потребителей финансовых услуг. Банк России счел преждевременным допуск криптовалют, а также иных связанных с ними финансовых инструментов к обращению и использованию на торгах и в расчетно-клиринговой деятельности на территории Российской Федерации.

Таким образом, основным лейтмотивом информационных сообщений Банка России стала констатация рисков, возникающих в процессе реализации финансовой деятельности.

В научной литературе отмечаются такие риски оборота криптовалют как децентрализованный выпуск последних, что влечет отсутствие субъекта, обеспечивающего их платежеспособность; отсутствие механизма защиты и восстановления нарушенных прав при совершении обменных операций¹⁴³. При общей негативной тональности информации, изложенной Банком России, следует отметить, что позиция публично-правового регулятора претерпела определен-

ную трансформацию от негативной к нейтральной оценки, связанной с использованием криптовалюты на территории Российской Федерации.

Следующий этап трансформации официальной позиции государства по отношению к криптовалюте ознаменовался принятием 22 мая 2018 года в первом чтении проекта федерального закона N 419059-7 «О цифровых финансовых активах»¹⁴⁴. В соответствии с положениями данного проекта предлагается узаконить дефиниции цифровой финансовый актив и криптовалюта. Под цифровым финансовым активом предлагается понимать имущество электронной форме, которое создается посредством использования криптографических средств. Право собственности на данное имущество необходимо удостоверить посредством внесения цифровых записей в реестр цифровых транзакций. Криптовалюта в проекте указанного закона рассматривается как одна из разновидностей цифрового актива, которая создается и учитывается в реестр цифровых транзакций в соответствии с установленными правилами¹⁴⁵.

Проект закон предлагает регулировать оборот криптовалюты через оператора обмена цифровых финансовых активов (далее – оператор) (ст. 2). По мысли разработчиков законопроекта, таковым должно стать юридическое лицо, которое должно осуществлять сделки по обмену одного вида цифровых финансовых активов на другие виды и (или) осуществления обменных операций цифровых финансовых активов на рубли или иностранную валюту. Указанные операторы создаются в соответствии с законодательством РФ и осуществляют деятельность, указанную в статьях 3-5 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», или, будучи лицами, являющимися организаторами торговли, осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах».

Оператор является центральным элементом будущего механизма публично-правового регулирования оборота криптовалют, который обозначен в статье 4 проекта Закона. В соответствии с ее положениями владельцы цифровых финансовых активов вправе совершать любые сделки с токенами и криптовалютой, включая обменные операции с рублями и иностранной валютой только через оператора. Совершаемые с токенами и криптовалютой сделки должны совершаться в соответствии с Правилами организованных торгов цифровыми финансовыми активами, зарегистрированными в Банке России.

Для лиц, не являющихся квалифицированными инвесторами, сделки с токенами и криптовалютой осуществляются посредством

их зачисления или списания со специального счета, открываемого оператором, который выступает в качестве владельца криптокошелька, который используется для хранения информации о токенах и криптовалюте и порядке доступа к реестру цифровых транзакций. Центральный банк Российской Федерации устанавливает порядок открытия и ведения указанных специальных счетов.

При всех положительных моментах законопроекта, в научной литературе выдвигаются предложения по его совершенствованию. Так, предлагается создать реестр генераторов криптовалюты – майнеров, что позволит повысить уровень безопасности при осуществлении операций с цифровыми финансовыми активами и обеспечит переход деятельности майнеров в правовое поле¹⁴⁶.

Таким образом, на основании представленного законопроекта можно схематически смоделировать перспективы развития административно-правовых отношений в приложении к теории административного права по рассматриваемой проблематике. Классик отечественной науки административного права Ю.М. Козлов выдел семь признаков административно-правовых отношений¹⁴⁷.

Первый признак, по мысли ученого, административно-правовые отношения складываются в государственно-управленческой сфере. В рассматриваемой ситуации государство учреждает публично-правовой регулятор в лице специализированного оператора, которого наделяет властными полномочиями по осуществлению транзакций с цифровыми финансовыми активами и ведению реестра цифровых транзакций¹⁴⁸.

Второй критерий состоит в том, что участниками административно-правовых отношений могут быть различные субъекты без каких-либо ограничений. Государственное управление, по мысли ученого, превращается в фикцию при отсутствии связей с «управляемыми» субъектами – государственными и негосударственными организациями, гражданами. Данный законопроект предлагает широкий круг участников, как квалифицированных инвесторов, так и рядовых граждан – обладателей криптовалюты и токенов¹⁴⁹.

В качестве третьего признака административно-правовых отношений Ю.М. Козлов выделил обязательное участие особого субъекта – носителя государственно-властных полномочий¹⁵⁰. Трансформация криптовалюты из состояния де-юре в состояние де-факто развивается в русле ее легализации и формирования основ нормативно-правового регулирования оборота токеном и криптовалютой. Полномочия по осуществлению публично-правового регулирования возложены на оператора обмена цифровых финансовых активов.

Сущность административно-правовых отношений была определена исследователем как властеотношений (четвёртый признак), кото-

рые строятся на принципе «власть-подчинение»¹⁵¹. Из этого четвертого признака вытекает отсутствие юридического равенства сторон, так как властные полномочия сосредотачиваются у одного субъекта. Очевидно, что властные полномочия оператора обмена цифровых финансовых активов, связанные с осуществлением сделок с цифровыми активами – токенами и криптовалютой, ведением реестра цифровых транзакций априори предполагает следование владельцев токенов и криптовалюты обязательствам, дозволениям и запретам, изложенным в нормативных актах.

Пятый критерий административно-правового отношения заключается в определении его объекта как действий, деятельности людей по отношению к определенному имуществу, вещам¹⁵². Объектами административно-правовых отношений, связанными с цифровыми финансовыми активами, выступает деятельность заинтересованных лиц с цифровыми финансовыми активами, которое определено в законопроекте как имущество в электронной форме, которое создается с использованием криптографических средств. Представляется, что отнесение криптовалюты к имуществу в электронной форме является вполне обоснованным законодательным шагом, так как неопределенность дефиниции в формально-юридическом контексте, обуславливает проблемы в правоприменительной практике, которая развивается в принципиально ином ракурсе. Так, в соответствии с определением Арбитражного суда Москвы от 05.03.2018 № А40-124668/2017 было отказано во включении содержимого криптокошелька в конкурсную массу¹⁵³. Суд отказался от включения криптовалюты в конкурсную массу, рассматривая дело о признании банкротом физического лица, поскольку счел, что последняя не является объектом гражданского права; находится вне нормативно-правового регулирования на территории России; сделки с криптовалютой не регулируются государством и не обеспечиваются мерами государственного принуждения.

В Определении суда отмечено, что дефиниция криптовалюты в законодательстве Российской Федерации не зафиксирована, не установлены требования к ее обороту, и, следовательно, применить к криптовалютам нормы, регулирующие сходные отношения возможным не представляется.

Поскольку в законодательстве отсутствует понятие криптовалюта, невозможно однозначно определить к какой категории объектом гражданского права она относится: "имущество", "информация", "актив", "суррогат". Кроме того, в системе криптовалюты отсутствует единый контрольный центр, пользователи имеют анонимный статус, и, как следствие, невозможно точно установить принадлежность криптовалюты в криптокошельке конкретному гражданину - должни-

ку. Арбитражный суд отказал в удовлетворении требований о включении криптовалюты в конкурсную массу.

Однако Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2018 г. № 09 АП -16416 / 2018 года Определение арбитражного суда первой инстанции было отменено¹⁵⁴. Апелляционный суд обязал ответчика передать финансовому управляющему доступ к паролю криптокошелька для включения криптовалюты в конкурсную массу. При этом апелляционная инстанция сослалась на Постановление Конституционного Суда РФ от 16.05.2000 N 8-П, которым последний отметил, что права законные интересы кредиторов в конкурсном производстве в процессе реализации процедур о банкротстве подлежат защите наравне с правом собственности в соответствии положениями статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации¹⁵⁵. Кроме того, апелляционная инстанция отметила ошибочность позиции суда первой инстанции о невозможности применения аналогии права к возникшим отношениям поскольку она противоречат положениям ст. 6 ГК РФ, согласно которым при невозможности использования аналогии закона права и обязанности сторон определяются исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства и требований добросовестности, разумности и справедливости, то есть по аналогии права.

Рассматриваемые примеры из судебной практики иллюстрируют риски правоприменительного характера, связанные с отсутствием надлежащего правового регулирования цифровых технологий в финансовой деятельности, и, как следствие, принятием противоречивых решений судебными инстанциями, которые негативно сказываются на формировании правоприменительной практики.

Шестой признак административно-правового отношения, по мысли ученого, заключается в том, что возникновение административно-правовых отношений могут быть инициированы одной из сторон. В случаях в оборотом цифровых финансовых активов отношения могут быть инициированы как обладателями токенов и криптовалюты, так и уполномоченными субъектами в лице оператора или Центрального банка, на которого будут возложены полномочия по реализации контрольно-надзорных функций в сфере финансовых рынков.

Наконец, седьмой признак заключается в разрешении споров между субъектами в особом порядке. В связи с отсутствием де-юре сформировавшегося административно-правового механизма, регулирующего оборот цифровых финансовых активов, можно только предполагать содержание потенциальных юридических споров, которые могут возникать в указанной сфере. Очевидно, что предметом споров будут вопросы, связанные с регистрацией (отказом) цифро-

вых транзакций с криптовалютой в соответствующих реестрах; механизмы идентификации её обладателей. Субъект, наделенный полномочиями по внесудебному рассмотрению споров и соответствующий порядок рассмотрения последних должен быть определен в законодательстве.

Таким образом, на основании изложенного можно констатировать, что в настоящее время криптовалюта в Российской Федерации находится в состоянии «де-факто», но при этом не перешла в состояние «де-юре». Однако «жизнь не стоит на месте», в криптовалюте заключаются гражданско-правовые сделки, используют как средство платежа и расчета, копят на «черный день». Следовательно, объективно возникает потребность в нормативно-правовой регламентации возникающих отношений, связанных с повседневным оборотом криптовалюты. Из проиллюстрированных примеров видно насколько сложным и противоречивым является процесс принятия решений по конкретным делам, связанным с определением правового статуса фактически существующей криптовалюты по экономическим спорам. Правоприменительная практика, на наш взгляд, опережает нормативно-правовое регулирование криптовалюты в Российской Федерации. Это «опережение» должен ликвидировать закон «О цифровых финансовых активах». Проблему анонимности сделок, совершаемых с токенами и криптовалтой, должен решить публично-правовой регулятор - оператор обмена цифровых финансовых активов, который будет идентифицировать участников сделок с криптовалютой и вести реестр цифровых транзакций. Однако следует понимать, что криптовалюта и связанная с ней технология блокчейна зародились как противовес, альтернатива существующей банковской системе. Анонимность совершаемых операций и отсутствие малейшего бюрократизма обусловили быстрое распространение криптовалюты и блокчейна по всему миру. Легализация и персонализация сделок с криптовалютой не решит проблему привлекательности анонимных «сомнительных» сделок, совершаемых с ней. Не получит ли Россия в результате узаконивания цифровых финансовых активов две параллельно существующие системы оборота криптовалют: легальную и анонимную?

Кислухин В.А.
*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Волго-Вятского института (филиала)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доцент, кандидат юридических наук*

**Административно-правовые отношения, сложившиеся
в период наполеоновских завоеваний, и их роль
как социального явления в становлении и развитии
института полиции на территории Нидерландов
в конце XVIII – начале XIX веков**

Современная юридическая наука признает, что административно-правовые отношения, сложившиеся в настоящий период времени, нельзя рассматривать в отрыве от истории развития тех фактических общественных отношений, которые были облечены в правовую форму в другие временные периоды становления юридической науки и правоприменительной практики. Возникнув на основе правовых норм определенного этапа развития общества, административно-правовые отношения зачастую являлись поводом для принятия историческими личностями судьбоносных решений в отношении подвластных им людских масс, становились базисом для проведения коренных реформ в национальных правовых системах, выступали основополагающим фактором в изменении правосознания целых народов и наций на протяжении жизни нескольких поколений. Примером воздействия административно-правовых отношений как цельного социального явления одной правовой системы на другую правовую систему с радикальной заменой всех статусных властеотношений, ранее сложившихся в государстве и обществе, могут служить общественные отношения в сфере реформирования института полиции, других органов власти и управления в Нидерландах в исторический период, обусловленный событиями Великой французской революцией и наполеоновскими завоеваниями.

Хроника Средневековья свидетельствует о том, что в конце XV века нидерландские земли в составе 17 провинций на долгие годы оказались под гнетом испанской короны. И только в XVI-XVII веках в результате длительной борьбы за независимость семь северных провинций Нидерландов провозгласили суверенитет и создали Республику Соединенных Провинций Нидерландов. Южные земли Нидерландов, включавшие территории нынешних Люксембурга и Бельгии, в течение долгих лет продолжали находиться под гнетом испанской и австрийской монархий. В конце XVIII века Республика Соеди-

ненных Провинций Нидерландов подверглась нападению со стороны другого соседнего государства – революционной Франции. Но еще задолго до начала французской оккупации государственная система Нидерландов уже переживала трудные времена, обусловленные внутренней политической нестабильностью, враждебным противостоянием сторонников правившего режима и революционно настроенной части населения, военным и экономическим вмешательством во внутренние и внешние дела со стороны Англии, Австрии и Пруссии.

Начиная от эпохи Позднего Средневековья до французской оккупации в Нидерландах существовала рудиментарная полицейская организация, состоявшая из разнонаправленных гражданских и военнизированных формирований.

До французского вторжения главным должностным лицом в Нидерландах, отвечавшим на местах за правопорядок и правосудие, оставался бальи. Территории провинций были разделены на округа - бальяжи. Бальи обеспечивали на вверенных землях общественный порядок, вели расследование совершенных правонарушений, вершили правосудие. За свою деятельность по контролю за соблюдением законности и обеспечением правопорядка бальи отчитывались перед сеньором – владельцем земель. В городах в подчинении у бальи находились городская стража – аллебардисты и негласные осведомители - шпионы, доносчики. В случае совершения массовых нарушений общественного порядка бальи имел право использовать для усмирения людской толпы отряды вооруженных горожан, называемых городским ополчением - милицией или ночным дозором. В сельской местности на случай народных волнений бальи мог прибегнуть к помощи армейских подразделений.

Городское ополчение - милиция, состоявшая, главным образом, из ремесленников и торговцев, занималась охраной общественного порядка, обеспечивала безопасность горожан во время проведения публичных мероприятий и могла применять свое вооружение в случае необходимости. В ночное время на страже покоя горожан стояли охранники - клеперманы, которые патрулировали улицы городов, не имея при себе огнестрельного оружия, а используя для защиты от воров и грабителей большую палку. Также каждый охранник получал на время ночного дежурства колотушку с деревянной ручкой и прикрепленным к ней молотком. При движении колотушка издавала громкий звук, которым охранник оповещал о своем передвижении по спящему городу. Клеперманы из-за своей бедности находились в самом низу социальной лестницы, испытывая нередко высокомерное отношение со стороны обеспеченных горожан. Такая архаичная

правоохранительная система в Нидерландах просуществовала до вторжения французских войск в эту страну.

В начале 1795 года под напором народных масс, недовольных правящим коррумпированным режимом и поддерживаемых французскими революционными силами, пала нидерландская Республика Соединенных Провинций, на руинах которой возникло новое государство – Батавская республика. За короткий одиннадцатилетний период своего существования в молодой республике совершилась глубокая трансформация органов государственного управления, произошла радикальная реформа нидерландского законодательства, приведшая к принятию в 1798 году новаторской для того времени, демократической по характеру конституции. Конфедеративная структура старой Республики сменилась унитарной формой территориального устройства, позволившей гражданам семи провинций свободно проводить торговые и финансовые операции, без прежних барьеров перемещать через границы провинций капиталы и услуги. Принятие закона о школьном образовании заложило основы национального образовательного процесса. Новации в законодательстве о местном управлении на примере французского опыта позволили структурировать голландскую систему государственного управления.

Революционные преобразования, проводившиеся в Батавской республике, повлекли коренные изменения и в правоохранительной системе молодого государства. Так, в Амстердаме, крупнейшем городе Батавской республики, с целью охраны общественного порядка и обеспечения законности были созданы два комитета: комитет юстиции, возглавляемый прокурором города, и комитет по общественной бдительности во главе с городским мэром. В распоряжении руководителей комитетов находились полицейские силы, армейские части и отряды городской милиции. Комитет юстиции обеспечивал в столице соблюдение революционной законности, а комитет по общественной бдительности осуществлял контроль за соблюдением общественного порядка. Изменилась прежняя структура ополчения. Городской совет Амстердама больше не привязывал имевшиеся в его подчинении 60 отрядов ополчения к конкретным городским кварталам, на территориях которых находились места проживания милиционеров. Отцы города распределили всех ополченцев независимо от мест их проживания по 15 батальонам, имевшим в своем составе кавалерийские части и артиллерию.

11 ноября 1796 года по решению Национальной ассамблеи, нового органа государственной власти, выполнявшего исполнительную, законодательную и учредительную функции, была создана на ту пору современная модель правоохранительных сил – Национальная

гвардия. На защиту правопорядка призывались все здоровые мужчины в возрасте от 18 до 45 лет, способные отстоять суверенитет и целостность Батавской республики. Новая организация должна была заменить устаревшую систему ополчения – традиционную милицию. Офицеры милиции обязаны были сдать все оружие, амуницию, а финансовые средства, принадлежавшие бывшим отрядам ночного дозора - передать специальному комитету, созданному с целью демонтажа добровольных формирований.

От службы по призыву в Национальную гвардию освобождались только студенты, преподаватели учебных заведений, представители духовенства и лица, которые в силу религиозных убеждений не могли брать в руки оружие. Местным властям разрешалось освобождать от воинской повинности и другие категории призывников в зависимости от сложившихся обстоятельств. Граждане, поступившие на службу в вооруженные силы Батавской республики, получили право выбирать командиров, которые не находились в подчинении городской администрации. Данная новация пришлась не по вкусу членам городского совета Амстердама и главам других городов. Потребовалось довольно много времени, чтобы старые милицейские подразделения были распущены, а их место заняли формирования Национальной гвардии.

В 1805 году в Батавской республике по примеру наполеоновской Франции был создан небольшой по численному составу корпус жандармов. Эти вооруженные люди выполняли на тот период времени функции таможенников, осуществляя контроль за вывозом из страны и ввозом на ее территорию товаров из соседних государств.

Правительство Батавской республики, проводя реформы во всех сферах государственной жизни, пыталось отстаивать в первую очередь национальные интересы нидерландского народа. Однако инициативы нидерландского правительства в независимом проведении реформ постоянно вступали в противоречие с интересами французских властей, усматривавших в действиях лидеров Батавской республики проявления возрождающегося национализма, способного нанести ущерб интересам Французской империи. Особенно резко обострились отношения между двумя государствами в период правления Наполеона Бонапарта, ставшего в 1804 году императором Франции. В итоге политических рокировок руководство нидерландским государством перешло к брату императора Наполеона Бонапарта – Луи Бонапарту, который был провозглашен королем созданного на месте Батавской республики Королевства Голландии под именем Людовика I. Королевство просуществовало в течение четырех лет – с 1806 по 1810 годы.

За этот короткий срок королем Людовиком I были осуществлены значительные преобразования, коснувшиеся различных сфер управления государством. В 1808 году он основал в Амстердаме Королевский институт наук, литературы и изящных искусств, Королевскую библиотеку, Королевский музей, ввел в действие Гражданский кодекс. В области обеспечения безопасности король Голландии провел ряд реформ, направленных на регулирование миграционной политики. Людовик I в целях борьбы с незаконной миграцией и выявления среди иностранных граждан подстрекателей к сопротивлению законным властям на основании Королевского указа от 3 июня 1808 года ввел в столице должность инспектора полиции и три должности субинспекторов полиции. С этого времени все иностранные граждане, прибывавшие в порт Амстердама, были вынуждены подвергаться проверке со стороны субинспекторов, доказывая свою лояльность в отношении королевской власти. Те из них, которые вызвали подозрение у властей в их благонадежности, подвергались аресту. Граждане столицы и сельские жители тоже обязывались проявлять бдительность и при появлении в их местах незнакомцев должны были сообщать об этих лицах в полицию.

В канцелярии инспектора полиции велся реестр мигрантов, составлялась отчетность о проделанной работе. Помимо борьбы с незаконной миграцией, полиция во времена короля Людовика I занималась преследованием лиц, которые вовлекали граждан в незаконные азартные игры, проституцию, пресекала действия мошенников и шарлатанов.

К лету 1808 года правоохранительная система Амстердама представляла смесь французской и нидерландской модели полиции. В ее составе находились как новые институты власти, скопированные с французской модели (министр юстиции и внутренних дел, комиссар полиции, корпус жандармов, бургомистры и мэры), так и структура, вышедшая из глубины нидерландских веков – ночные охранники – клеперманы,

Полицейские силы оккупированной территории использовались французами для ведения экономической войны с Англией. Чтобы заблокировать торговые отношения между голландцами и англичанами, французы использовали полицию Амстердама, других портовых городов для досмотров судов, конфискации грузов, доставленных из Англии или подготовленных для отправки в эту страну.

В условиях военного времени созданная по французскому образцу полицейская система оказалась более эффективной в борьбе с контрабандой, мародерством, другими преступными деяниями, по сравнению с архаичной структурой правоохранительных органов,

существовавших в Нидерландах до революционных событий 1795 года.

Однако дальнейшим преобразованиям, которые планировал провести в своем королевстве Луи Бонапарт, не суждено было свершиться. Активная деятельность младшего брата, ставшего на защиту интересов нидерландского народа от французской эксплуатации, в 1810 году подтолкнула императора Франции Наполеона Бонапарта вначале заставить Луи отречься от престола, а затем - присоединить Нидерланды к Французской империи, лишив страну государственного суверенитета.

В этот период истории с 1810 по 1813 годы на территории с нидерландским населением окончательно закрепилась полицейская структура, организованная по французскому образцу. Новая система устанавливала в городах должности приставов и их помощников. Эти должностные лица составляли основу общинной (муниципальной) полиции (*police municipale*). В городах с численностью населения более чем 5000 жителей были введены должности комиссара, инспектора, агента полиции. В тех городах, где количество жителей не превышало 5000 человек, главой полиции являлся бургомистр (мэр) города.

Приставы по указанию прокуроров и бургомистров выполняли свои служебные обязанности по поддержанию порядка, борьбы с преступностью, привлечению виновных лиц к юридической ответственности.

В сельской местности полицейские силы были представлены полевым дозором, состоящим из лесничих, охранявших леса, рыбные и охотничьи угодья (*police rurale*). На всей оккупированной территории был введен институт общей полиции (*police generale*), представлявшей военно-полицейский корпус и называемый «жандармерия». Теперь на жандармерию возлагалась не только таможенная служба, но и выполнение обязанностей по поддержанию общественного порядка в пределах национальных границ и осуществление деятельности по обеспечению государственной безопасности.

После краха в 1812 году французской армии в России и в результате ряда побед союзных войск над армией Наполеона Бонапарта в Западной Европе в 1813 году территория Нидерландов была освобождена от французских оккупантов. В освобождении страны от иноземной оккупации и провозглашении в качестве главы Нидерландов Виллема VI значительную роль сыграл русский корпус под командованием молодого генерала российской армии Александра Бенкендорфа.

В 1815 году к северным провинциям государства были присоединены исторические земли, называемые «Австрийскими Нидерлан-

дами». Объединённое государство получило название Королевство Нидерландов во главе с королём Виллемом I.

Несмотря на полное освобождение от иностранного владычества общественные отношения, сложившиеся в конце XVIII века в революционной Франции и перенесенные на нидерландскую почву, на века оставили весьма заметный след в правовой системе Королевства Нидерландов. В указанный исторический период новые административные правоотношения как цельное социальное явление в результате волевого воздействия оказали прогрессивное влияние на имевшиеся в этой стране патриархальные отношения, сыграли решающую роль в реформировании устаревшей и неэффективной модели нидерландской правоохранительной системы. Французская модель организации полиции послужила в конечном итоге историческим базисом для формирования современной полицейской системы Королевства Нидерландов.

Садовые некоммерческие товарищества как участники административно-правовых отношений

Форма взаимодействия любителей вырастить собственные продукты на собственных земельных участках и органов власти, появилась достаточно давно, еще в Советском Союзе появились садоводческие товарищества, тогда можно было получить в пользование надел земли и домик, только вступив в коллектив любителей дачной жизни.

Понятие «садоводческое товарищество» появилось в ст. 15 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. В советские годы эти объединения имели статус юридических лиц, выступали в качестве землепользователей, занимались сбором коммунальных платежей, осуществляли строительство на взносы членов товариществ и т. д.

После утверждения Земельного кодекса РСФСР 1991 г., в соответствии со ст. 66¹⁵⁶ садовому товариществу могли принадлежать только земли общего пользования, находящиеся в пользовании садоводческих и животноводческих товариществ, и земли, находящиеся в собственности членов указанных товариществ, на данные земли выдается документ, удостоверяющий право на землю.

В 1998г. был принят Федеральный закон № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», в котором была прописана возможность создания новой формы юридического лица — садоводческого некоммерческого товарищества (СНТ)¹⁵⁷. В него должны были реорганизовать ранее существовавшие объединения садоводов¹⁵⁸

Эволюция законодательства о садоводстве для устранения накопленных недостатков продолжается, с 1 января 2019 года вступил в силу новый закон о садоводстве¹⁵⁹, который в той или иной форме затрагивает 60 миллионов российских граждан.

Московская область насчитывает свыше 15 000 садоводческих и дачных некоммерческих товариществ (СНТ). С учетом членов семей, до 6 миллионов москвичей и жителей Подмосковья считают проблемы и заботы садоводов и дачников своими.

С вступлением в действие 217-ФЗ понятие дачного участка упразднено, теперь есть садоводы (форма СНТ) и огородники (форма - огороднические некоммерческие товарищества (ОНТ)). Все дачные формы автоматически становятся СНТ. Основное отличие

на садоводческих участках законодатель разрешает строить капитальные объекты, а на огородах это делать запрещено, т.е. там можно размещать лишь временные конструкции и постройки хозяйственного назначения.

Теперь при строительстве жилых домов на участках в СНТ, на них можно будет регистрироваться, ранее этот вопрос требовал судебного урегулирования.

Для проведения мероприятий по регистрации права собственности на земельные участки и объекты недвижимости на них на условиях так называемой «дачной амнистии», вследствие недостаточной информированности граждан о праве по регистрации имущественного права, Федеральным законом от 28.02.2018 № 36-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дачная амнистия продлена до 2020 года, а точнее, теперь владельцы домов на садоводческих, дачных земельных участках и на участках для индивидуального жилищного строительства, а также на приусадебных земельных участках (ЛПХ) могут зарегистрировать свои права в упрощенном порядке до 1 марта 2020 года.

До 1 марта 2020 года не требуется получение разрешения на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, а также представление данного разрешения для осуществления технического учета (инвентаризации) такого объекта, в том числе для оформления и выдачи технического паспорта такого объекта¹⁶⁰.

До 1 марта 2020 года основаниями для государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на объект индивидуального жилищного строительства ... являются только технический план указанных объектов индивидуального жилищного строительства и правоустанавливающий документ на земельный участок...¹⁶¹

С постановкой объектов недвижимости на учет возникает большое количество вопросов, так как на каждый зарегистрированный объект начисляется налог на имущество физических лиц. Владелец хозяйственной постройки сам определяет необходимость обращения в органы Росреестра за регистрацией прав на нее в ЕГРН. Для этого она должна отвечать признакам недвижимости: быть прочно связана с землей, а её перемещение без несоразмерного ущерба её назначению невозможно.

В число входят хозяйственные, бытовые, подсобные капитальные строения, вспомогательные сооружения, в том числе летние кухни, бани и иные аналогичные объекты недвижимости.

Обязанность по уплате налога на имущество физических лиц возникает с момента госрегистрации права собственности гражданина

на хозяйственную постройку. Не являющиеся недвижимостью хозяйственные постройки не регистрируются в ЕГРН и не облагаются налогом на имущество физических лиц. К таковым относятся не имеющие капитального фундамента теплицы, хозяйственные блоки, бытовки, навесы, некапитальные временные строения и т. п.

Вопрос, возникающий у членов СНТ об объектах недвижимости и необходимости их регистрировать возникают постоянно и при обращении к поисковой системе Яндекс с этими вопросами, статистика следующая:

1. Надо ли регистрировать дачный туалет? – 129 млн. запросов
2. Надо ли регистрировать баню? – 245 млн. запросов.

В связи со сложным финансовым положением большинства СНТ возникают вопросы по обслуживанию линий электропередач, дорожной сети, отсутствия единой водоподводящей и водоотводящей сети, наличия заброшенных участков и лиц не считающих нужным вовремя оплачивать членские и целевые взносы, введение в ФЗ-217 отдельной главы 7 «Поддержка органами государственной власти и органами местного самоуправления ведения садоводства и огородничества», позволит снять большинство наиболее болезненных вопросов.

В отдельных регионах в 2018 году были приняты местные законы, направленные на поддержку садоводов, например в Ульяновской области¹⁶², Приморском крае¹⁶³, Краснодарском крае¹⁶⁴. Вопросы о передаче линий электропередач активно решаются во многих регионах, например в Московской области компания - ПАО «МОЭСК» упрощает передачу объектов электросетевого хозяйства объединений садоводов, коттеджных поселков (СНТ, КП и др.) на баланс компании¹⁶⁵, для сбора денежных средств теперь будет единый расчетный счет, что позволит вовремя выявлять лиц не уплачивающих сбор и членский взнос, обязательность платы разъяснила Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ¹⁶⁶, упрощается порядок устройства и оформления скважин на воду, сложнее решить вопрос заброшенных участков, один из путей предложенных садоводом – это ведение реестра садоводов СНТ, на каждый участок будет заведена запись, в случае продажи участка определены сроки постановки в известность Правления СНТ, что обнадеживает.

В настоящее время можно самостоятельно заниматься поиском владельца, ставить в известность органы осуществляющие земельный контроль с целью привлечения владельца брошенного участка к ответственности за неиспользование земельного участка.

С 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», изменивший порядок и основания осуществления земельного контроля. Помимо ставших

привычными плановых и внеплановых проверок в рамках земельного контроля предусмотрена совершенно новая форма обнаружения и фиксации правонарушения - административное обследование объектов земельных отношений.

Неиспользование земельного участка влечет административную ответственность по ст. 8.8 КоАП РФ «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению», что может заставить собственника принять какие-либо меры. Можно инициировать мероприятия по передаче земельного участка в администрацию если в течение трех лет составляются акты правления о том, что участок не используется в соответствии разрешенным видом использования (по назначению), делаются фотографии заросшего участка, на владельца накладывается штраф, то потом в соответствии с судебным решением - землю можно изъять.

Эволюция закона о садоводах позволит решить проявившиеся недостатки, которые накопились за период действия, но так как эволюцию не остановить, то накопятся новые проблемы, которым будем последовательно находить решения.

Как сказал Д. А. Медведев «Необходимо прививать вкус к правовой культуре, законопослушанию, уважению к правам других, включая такое важное, как право собственности», «Россия, вперед!»

Лапина М.А.
*профессор Департамента правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

Проблемы теории административных правоотношений

Заявленная тема для «Козловских чтений» предполагает решение трех основных проблем, имеющих существенное значение не только для теории административного права и процесса, но и для практической деятельности субъектов публичного управления.

Во-первых, определение системы элементов административно-правовых отношений¹⁶⁷.

Во-вторых, характеристика субъектов административно-правовых отношений.

В-третьих, трансформация административных правоотношений в условиях цифровизации публичного управления.

Административное право имеет специфический предмет правового воздействия, исходя из этого, данная отрасль права является ключевой составляющей в структуре публичного права. Административное право регулирует самые разнообразные общественные отношения, которые складываются в сфере государственного управления, в сфере административной деятельности органов государственного управления, а также административного принуждения и административной ответственности. Нужно также отметить, что, несмотря на либерализацию экономической деятельности, административное право регламентирует и охраняет общественные отношения экономического характера. Таким образом, экономические отношения получают свое развитие, после того как они будут обращены в административно-правовую форму.

Понимание сущности административных правоотношений и характеристика составляющих их элементов являются основополагающими вопросами как в изучении правового регулирования административных отношений в научном плане, написании понятным для усвоения языком учебных курсов по дисциплине «Административное право», так и в применении полученных знаний на практике.

Любое правоотношение является средством, при помощи которого общие правовые нормы (объективное право) воплощаются в реальную жизнь в конкретных юридических правах и обязанностях участников общественных отношений (субъективное право). Общие представления о правоотношении не отличаются однозначностью. Теоретики права выделяют наиболее распространенные точки зрения

по этому вопросу приверженцев естественного права (естественно-правовой концепции) и позитивно-правовой концепции¹⁶⁸. При этом доминирующим остается позитивистский подход. В юридической литературе было высказано мнение о правоотношении как о модели поведения лиц, взаимодействующих на основании правовых норм. В этом случае подразумевается наличие определенной юридической схемы предполагаемых действий, которые должны осуществить лица во исполнение того или иного нормативного положения. Понятием «правовые отношения» обозначается индивидуальное волевое взаимодействие между субъектами права. В работах по теории правоотношений имеются попытки объяснения природы правоотношений через понятие поведения. Весьма устойчивым в теории права можно считать представление о правоотношении как единстве материального содержания и юридической формы. Иногда теоретики права говорят о правоотношении как о юридической форме, в которую облечено действительное фактическое общественное отношение (это, пожалуй, наиболее предпочтительная точка зрения)¹⁶⁹.

В состав правоотношений входят субъекты, их права и обязанности (или содержание) и иногда их объект. Структура правоотношения может рассматриваться как единство модели и отношения. В частности, такая конструкция предложена Р.О. Халфиной¹⁷⁰. Рассматривается: 1) модель поведения, выраженную в правах и обязанностях; 2) реальную связь участников правоотношений; 3) осуществление прав и выполнение обязанностей. С.С. Алексеев выделяет следующие элементы: субъекты права, материальное и юридическое содержание и объекты правоотношений¹⁷¹. Отсюда принято считать (при широком подходе), что понятие «структура правоотношения» идентично понятию «состав правоотношения». М.М. Рассолов, подчеркивая дискуссионный характер имеющихся в теории права концепций понятия и структуры правоотношения, предлагает помимо субъектов, объекта и субъективных юридических прав и обязанностей дополнить такими элементами как «форма правоотношения и фактическое правомерное поведение, в ходе которого реализуются их права и обязанности»¹⁷². При этом под формой правоотношений автор рассматривает правомерное поведение субъектов правоотношения, облеченное в форму субъективных юридических прав и обязанностей его субъектов.

Анализу административных правоотношений в юридической научной и учебной литературе, на наш взгляд, уделено достаточно внимания, но единства мнений не наблюдается. Практически нельзя назвать какой-либо элемент в составе административно-правового отношения, целесообразность выделения которого не подвергалась

бы критике со стороны исследователей (Д.Н.Бахрах, Ю.М.Козлов, Н.М.Конин, А.П. Корнев, Ю.Н. Стариков, Н.Г. Салищева и др.).

Следует поддержать идею Ю.А. Дмитриева, А.А. Евтеевой и С.М. Петрова, предлагающих разделить понятия «объект правоотношения» и «предмет правоотношения»¹⁷³.

В «классическом» понимании системной характеристики элементов административных правоотношений следует признать четыре элемента: субъекты, объект, содержание и юридические факты.

Подробнее остановимся на системной характеристике субъектов административных правоотношений. Субъектами административных правоотношений являются самые разнообразные лица. Традиционно субъекты административных правоотношений подразделяются на индивидуальных субъектов и коллективных субъектов данных правоотношений.

Ю.М. Козлов отмечал, что «специфической особенностью административно-правовых отношений является то, что во всех случаях необходимо следующие непереносимое условие – обязательное участие в них стороны, наделенной юридически властными полномочиями. Такой стороной является орган государственного управления, то есть субъект исполнительной власти, а также представляющие его должностные лица»¹⁷⁴. Безусловно административно-правовые отношения напрямую связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий органов государственного управления и, прежде всего органов исполнительной власти.

Рассмотренная особенность административно-правовых отношений предопределяется, прежде всего, тем, что в них, как правило, участвует субъект государственного управления, которому административно-правовая норма предписывает в данных условиях совершение таких действий, которые влекут за собой возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Однако управленческая деятельность настолько разнообразна и сложна, что в современный период функции государственного управления начали делегироваться субъектам, которые не входят систему исполнительной власти, тем не менее, их работа очень важна в деле управления социальной сферой и экономикой, а также защиты прав и свобод граждан. Так, Д.В. Карпунин предлагает разграничить субъекты «публичного права на государственные органы и публичные учреждения», предложив назвать их «публично-правовыми регуляторами»¹⁷⁵. В качестве примеров ученый характеризует такие субъекты публично-правового регулирования отношений как:

- Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом»;

- Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос»;
- Публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» и др.

Автор формулирует понятие публично-правового регулятора как «систему федеральных органов исполнительной власти, так и публичные учреждения, обладающих компетенцией – совокупностью функций (предметов ведений) и полномочий, направленных на реализацию публичного интереса посредством публично-правового воздействия»¹⁷⁶.

Полагаю, что в теории административно-правовых отношений при характеристике субъектов административного права публично-правовые регуляторы получают дальнейшее развитие и конкретизацию не только на федеральном уровне публичного управления, но и на региональном.

Относительно трансформации административных правоотношений в условиях цифровизации публичного управления следует отметить значительные качественные изменения, вызванные стремительным совершенствованием информационных технологий и формированием нового информационного пространства. Современное российское общество можно охарактеризовать как интенсивно развивающееся информационное общество¹⁷⁷. Информационно-коммуникационные технологии и сеть «Интернет» стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства, обеспечения правопорядка и иных. Дальнейшее развитие государственного управления в настоящее время невозможно и неэффективно без использования всех присущих информационному обществу инноваций. В действующем Указе Президента РФ от 09.05.2017 № 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы" *информационное общество* как общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан. Ранее в Стратегии развития информационного общества, утвержденной Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 (срок действия документа с 2008 - 2017 гг), под информационным обществом понималось общество с высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти. Если ранее делался упор на развитие информатизации - процессов, направленных на построение и развитие национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, объединяющей территориаль-

но распределенные информационные ресурсы, то в современный период основополагающим фактором в развитии общества является наличие достаточного объема информации и его использовании на благо всеобщего развития. В этом прослеживается приверженность Российской Федерации основным приоритетам мирового развития, следованию Декларации принципов «Построение информационного общества - глобальная задача в новом тысячелетии» (2003 год), Планом действий Тунисского обязательства (2005 год). В этих документах отмечается, что для создания открытого для всех информационного общества требуются новые формы солидарности, партнерства и сотрудничества между органами государственного управления и другими заинтересованными сторонами, то есть частным сектором, гражданским обществом и международными организациями. Провозглашено, что сеть «Интернет» - публичный ресурс глобального масштаба, и управление его использованием должно осуществляться на многосторонней, прозрачной и демократической основе при полномасштабном участии органов государственного управления, частного сектора, гражданского общества и международных организаций. Развитие информационного общества повышает уровень вовлеченности граждан в систему государственного управления, что позволяет органам государственной власти, широко используя современные технологии для взаимодействия с гражданами, получать своевременную оценку своей деятельности, совершенствование технологий и повсеместное их использование фактически делает государственное администрирование более открытым. Кроме того, разрабатывается стратегия государственного управления с использованием искусственного интеллекта, и, соответственно, с еще более интенсивным развитием электронного правительства. Таким образом, в информационном обществе происходит формирование качественно новых отношений между гражданином и государством, воздействие воли народа на систему государственного управления через институты прямой демократии. Таким образом, развитие современного информационного общества требует определенной трансформации государственного управления, а следовательно, и трансформации административно-правовых отношений.

Майоров В.И.

*профессор кафедры административного и финансового права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор*

Современная теория административных правоотношений: проблемные аспекты

Административное право занимает особое место в системе отраслей российского права. Важность исследования теории административного права определена тем, что, выражаясь словами профессора А.И. Елистратова, «предметом административного права в первую очередь является не административная деятельность, а система правоотношений, которые складываются на ее почве между правящей властью и гражданами. Правоотношение, субъектами которого выступают должностное лицо и гражданин, являются доминирующими в административно-правовой сфере. В изучении связанных с властным характером государства особенностей правовых отношений правящей власти с управляемыми и лежит главное назначение науки административного права»¹⁷⁸.

Административно-правовые отношения прямо связаны с обеспечением управленческих целей и интересов государства, с практической реализацией задач, функций и полномочий исполнительной власти в процессе государственно-управленческой деятельности.

Существующие сегодня концепции административных правоотношений были разработаны советскими учеными еще во второй половине XX века. По мнению Л.А. Мицкевич, выделяются две основных концепции административно-правовых отношений, которые являясь в целом идентичными, принципиально расходятся по вопросам: «возникают ли отношения в процессе непосредственного властно-управляющего воздействия или они могут возникнуть вне этого воздействия, например при подготовке совместного акта, и, соответственно, могут быть отношениями равенства сторон»¹⁷⁹.

Известный ученый-административист Ю.М. Козлов определяет административно-правовое отношение как урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, стороны которого выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой¹⁸⁰.

Среди правоведов не сложилось единого мнения относительно сущности и элементного состава административного правоотношения. В классической теории права под составом (структурой) право-

отношения понимается его внутреннее строение, представляющее собой совокупность элементов, к которым относятся субъекты, объект и содержание правоотношений, и способ их взаимосвязи. Многие ученые соглашались с данным составом административного правоотношения, однако по-разному определяют сущность составных элементов. Так, по мнению Ю.Н. Старилова, в роли субъектов административно-правовых отношений выступают их участники, наделенные специальной компетенцией по управлению или те, которые имеют иной административно-правовой статус. Действия данных субъектов, их положительное или негативное поведение выступают объектом административно-правового отношения. В свою очередь, содержанием являются права, обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты.

Д.Н. Бахрах при рассмотрении структуры административно-правовых отношений выделяет непосредственный и более отдаленный объекты правоотношения. Непосредственный объект схож с объектом правового отношения в трактовке Ю.Н. Старилова – это волевое поведение человека, его деяния. А более отдаленным объектом правоотношения, в свою очередь, являются процессы, материальные предметы, продукты духовного творчества, на которые оказывают влияние управляемые деяния человека¹⁸¹.

Выделяя специфику административно-правовых отношений, Н.Ю. Хаманева пишет, что в них «всегда присутствует в качестве одной из сторон орган исполнительной власти или его представитель как специальный субъект подобного рода отношений. Без этого участника данные правоотношения не возникают»¹⁸².

Следует заметить, что отношения, складывающиеся в сфере деятельности исполнительной власти, не всегда включают орган исполнительной власти в качестве одной из сторон. В современных условиях функции государственного управления могут быть переданы и государственным учреждениям, иным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

Справедливо и обратное: участие органов исполнительной власти и их представителей в правоотношениях не гарантирует их административно-правовой характер, поскольку реализовав свои интересы, они могут вступать и в иные виды правоотношений.

Рассмотрим, к примеру, правоотношения в сфере охранной деятельности. Субъекты охранной деятельности - как частные, так и государственные - могут выступать инициаторами различных видов правоотношений вне зависимости от их формы собственности или принадлежности органам исполнительной власти. Так, предприятия

ведомственной охраны, с одной стороны, реализуют государственные функции по охране важных объектов, с другой – при заключении договоров на охрану объектов вступают с их собственниками в частно-правовые отношения. Той же двойственностью и обладает деятельность частных охранных организаций: представляя собой коммерческие организации, оказывающие охранные услуги на возмездной основе, они являются субъектами частноправовых отношений, но вместе с тем, как пишет И.П. Ишмуратов, «одной из задач частной охранной деятельности также является выполнение делегированных государством функций по защите жизни, здоровья и собственности граждан»¹⁸³. Следовательно, отношения, возникающие в ходе осуществления частной охранной деятельности, носят и частно-правовой, и административно-правовой характер.

Исходя из вышесказанного, многообразие подходов к понятию и сущности административных правоотношений обуславливается тем, что они рассматриваются как правоотношения с участием государства или «властеотношения», а в условиях отсутствия единства в отношении понятий «государство», «управление» и других, с ними связанных, наблюдаются разночтения и в понимании соответствующих правоотношений. К тому же многие положения теории правоотношений были разработаны во времена СССР, а с тех пор наше государство прошло через ряд социально-экономических и политических трансформаций, которые должны отразиться и на формировании научных подходов к ключевым категориям административного права.

По нашему мнению, сегодня при определении административно-правовых отношений и отграничении их от иных видов правоотношений целесообразно в первую очередь обращать внимание не на их субъектный состав (наличие органов исполнительной власти), а на то, какие интересы реализуются в правоотношении – частно-правовые или публично-правовые. От этого зависит и способ защиты интересов участников правоотношений, а также их ответственность за невыполнение обязанностей в конкретном правоотношении. Ответственность участников административно-правовых отношений, содержанием которых являются публично-правовые обязанности и субъективные публичные права, наступает перед государством в лице его органов.

Таким образом, административно-правовые отношения направлены на реализацию публичных интересов и могут возникать не только при участии органов государственного управления, но и иных субъектов, действующих в сфере публичного права.

Мелехин А.В.

*доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственного
строительства и права Академии*

Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Некоторые проблемы обеспечения законности в административно-правовых отношениях

Тема научно-практической конференции является достаточно актуальной как в теоретическом, так и в практическом плане. На протяжении ряда лет многие учёные-административисты привлекали наше внимание к этой проблеме. Реализация права всегда осуществляется в рамках складывающихся правоотношений различного вида, основными из которых являются административные правоотношения. Предпосылками их возникновения, изменения и прекращения являются социальные и юридические факторы.

Место, занимаемое правоотношениями в структуре правовой системы, в процессе функционирования права считается одним из ключевых. Общие представления о правоотношении, сложившиеся на настоящий момент в теории права, не отличаются однозначностью, хотя существуют относительно устойчивые и распространенные точки зрения по этому поводу.

Проблема правоотношения в теории права имеет давнюю историю. Активность ее исследования в различные периоды не была одинаковой. В предвоенные годы она практически не разрабатывалась. Разработка проблемы правоотношения активизировалась в 50-е годы XX столетия. В этот период времени в теории права были высказаны соображения о необходимости обозначить понятием «право» не только юридические нормы, но и иные правовые явления и, прежде всего, правоотношения как форму реализации норм. К этому времени относится появление работ по теории правоотношений, положивших, по существу, начало систематической ее разработке.

Преобладающими в этот период явились исследования, в которых понятие правоотношения анализировалось в контексте с понятием правовой нормы, как способ осуществления нормативных требований в процессе юридической регламентации общественных процессов. В данном случае императивность и диспозитивность правовых норм в теории права рассматриваются с различных точек зрения – как метод правового регулирования и как характеристика нормы права. Представляется, что сторонники высказываемых точек зрения не сильно противоречат друг другу.

В 70-х-80-х годах XX века появились разработки, объясняющие правоотношение как особую разновидность общественных отношений, решающие вопрос о его форме, содержании, структуре, выясняющие функции правоотношений в механизме правового регулирования и т.д. Считается, что теория правоотношения сложилась в рамках общей теории права. Основным источником развития теории правоотношения выступает ее практическая значимость, поскольку она тесно связана с вопросами совершенствования процессов правотворчества и реализации права, а последняя предполагает, в частности, образование правоотношений.

Например, к ним можно отнести мнение о правоотношении как общественном отношении, урегулированном нормой права. Оно является одним из основных. Весьма устойчивым в теории права можно считать представление о правоотношении как единстве материального содержания и юридической формы. Иногда о правоотношении говорят как о юридической форме, в которую облечено действительное фактическое отношение.

В юридической литературе было высказано мнение о правоотношении как о появляющемся в результате наступления определенных юридических фактов и действия правовых норм нового вида надстроечных отношений.

Иногда правоотношение рассматривается как модель поведения лиц, взаимодействующих на основании правовых норм. В этом случае подразумевается наличие определенной юридической схемы предполагаемых действий, которые должны осуществить лица во исполнение того или иного нормативного положения. Понятием «правовые отношения» обозначается индивидуальное волевое взаимодействие между субъектами права.

Термин «правоотношение» употребляется для обозначения двух разнопорядковых правовых явлений. Во-первых, им обозначают определенное средство правового воздействия на общественные отношения. Во-вторых, результат такого воздействия тоже называют правовыми отношениями. Здесь имеются в виду общественные отношения, которые приобрели определенную форму под регулирующим воздействием права.

Правоотношения обладают материальным и юридическим содержанием. Материальное содержание – это фактическое поведение, которое управомоченный может, а правообязанный должен совершить. Иными словами, – это те фактические общественные отношения, которые урегулированы нормами права. Юридическое содержание правоотношения – это субъективные права и юридические обязанности субъектов правоотношения.

Классификация правоотношений осуществляется по различным основаниям. Административные правоотношения следует рассматривать как социально-управленческие отношения, складывающиеся на основе норм административного права, по поводу реализации исполнительной власти, одним из участников которых, как правило, является субъект, наделенный государственно-властными полномочиями.

В первом приближении под административным правоотношением следует понимать вид общественного отношения управленческого характера, урегулированный административно-правовой нормой.

Представляется правильной позиция профессора Старилова Ю.Н. очень точно отметившего, что теоретическое осмысление проблемы административно-правовых отношений традиционно вызывает определенные трудности для исследователей. Достаточно отметить то, что этот институт связан со всеми (не менее сложными) институтами административного права.

В структуру административных правоотношений входят субъекты, объекты и его нормативное содержание. Стороны в них выступают как носители взаимных прав и обязанностей в границах действия конкретной административно-правовой нормы.

В рамках данной статьи сделаем акцент на характеристике качества норм административного права, являющихся правовой основой исследуемых правоотношений.

Носящее буквально массовый характер локальное изменение не только регулятивных, но и охранительных норм права, в конечном счете, весьма негативно сказывается на эффективности функционирования органов государственной власти (в том числе - судебной системы и органов прокуратуры), уполномоченных осуществлять правоприменительную практику и надзор за ней. Ведь, не решенные законодателем регулируемые проблемы с применением дополнительных усилий фактически вынуждены решать правоприменители. Это негативно отражается на балансе полномочий, складывающихся между ветвями государственной власти, в том числе и на межведомственном уровне.

Ежегодно в современной России принимается в среднем около 270 федеральных законов, но из этого количества только около 10% - это новые законы, а остальные принимаются по поводу вносимых изменений и дополнений. Фактически наши федеральные законодатели весьма активно работают над исправлением своих законодательных ошибок.

Анализ изменений и дополнений, вносимых в тексты российских и зарубежных кодексов свидетельствует о том, что наиболее подвержен изменениям текст КоАП РФ. Примерно 10% ежегодно принима-

емых ФЗ направлены на изменение и дополнение текста только этого кодекса.

За неполный 2018 год (по состоянию на 4 декабря) было принято 75 федеральных законов повлекших за собой внесение изменений и дополнение в 233 статьи КоАП РФ, т.е. принятие одного федерального закона влечёт за собой необходимость внесения изменений и дополнений примерно в 3 статьи КоАП РФ.

За примерно 16,5 лет его действия (с 1 июля 2002 г. и по 4 декабря 2018 г.) было принято 627 федеральных законов и 8 постановлений Конституционного суда РФ по поводу внесения в его текст изменений, т.е. в среднем ежегодно по 39,5 федеральных законов. Итого за все годы в текст КоАП РФ внесено примерно более 1900 (1905) изменений и дополнений. По тексту ранее действовавшего Кодекса РСФСР об административных правонарушениях ежегодно принималось по 4 закона. Комментарии по качеству сравниваемых кодексов здесь думаю не в пользу современных законодателей.

То, что административное законодательство подвержено более частым изменениям, видно из сравнения с другими кодексами РФ. Если сравнить частоту изменений КоАП РФ с административными кодексами других государств, образовавшихся после распада СССР, то это сравнение также не явно в пользу российских законодателей. Статистика свидетельствует и о том, что законодательные органы субъектов российской Федерации также более тщательно подходят к принятию административного законодательства, нежели их федеральные коллеги (см. таблицу).

В разрезе отраслевой структуры рассмотренные и принятые на уровне субъектов Российской Федерации в I полугодии 2018 года законопроекты распределились примерно следующим образом: 20% рассмотренных законов посвящен социальному законодательству, по 10-12 процентов законов - поддержке реального сектора региональной экономики и изменению и дополнению нормативной базы в сфере государственного строительства.

Показанные в таблице 1 количество федеральных законов, принятых по внесению изменений и дополнений в тексты действующих кодексов и отдельных федеральных законов, наглядно свидетельствуют о более интенсивном процессе изменения федеральных законов, лежащих в основе административных правоотношений.

Таблица 1

№№ п/п	Название и дата принятия кодекса	Количество федеральных законов, принятых во изменение и дополнение текста кодекса
1.	КоАП РФ (по сост. на 4 декабря 2018 г.) Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ введен в действие с 1 июля 2002 г.	Всего 627+8 Пост-ний Конст. суда РФ (за 16,5 лет). Ежегодно примерно по 39,5 законов и Пост. Конст. суда РФ.
2.	«Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001)	Всего 69. Ежегодно (за 17 лет) примерно по 4 закона.
3.	«Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.11.2018)	Всего 22+1 Пост-ние Конст. суда РФ. Ежегодно (за 3 года) примерно по 7,9 законов
4.	Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. по сост. на 3 августа 2018 г.) Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTНxbm	Всего 130. Ежегодно (за 24 года) примерно по 5 законов.
5.	Гражданский кодекс Российской Федерации часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. по сост. на 28 ноября 2018 г.) Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTНxbm	Всего 77. Ежегодно (за 22 года) примерно по 3,8 закона.
6.	Гражданский кодекс Российской Федерации часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (ред. по сост. на 3 сентября 2018 г.) Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTНxbm	Всего 29. Ежегодно (за 17 лет) примерно по 1,6 закона.

	//base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTHxbm	закона.
7.	Гражданский кодекс Российской Федерации и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. по сост. на 3 июня 2018 г.) Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTHxbm	Всего 27. Ежегодно (за 12 лет) примерно по 2,1 закона.
8.	УК РФ от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (по состоянию на 12.11.2018 № 420-ФЗ)	Всего 300 (за 22 года) Ежегодно примерно по 14 законов.
9.	«Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 12.11.2018)	Всего 240+26 Пост. Конституции суда РФ (за 17 лет). Ежегодно примерно по 15,6 законов и Пост. Конституции суда РФ.
10.	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (по сост. на 3 августа 2018 г.)	Всего 72 (за 16 лет). Ежегодно примерно по 4,5 закона.
11.	«Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.08.2018)	54+5 (3 Пост., и 1 определение Конституции суда РФ и 1 ФКЗ) за 16,5 лет. Примерно по 3,8 закона ежегодно.

Подводя итоги изложенному в статье материалу отметим, что к общим тенденциями формирования эффективной системы административного законодательства Российской Федерации необходимо отнести следующие:

1. Последовательное и системное приведение всего массива современного законодательства Российской Федерации в строгое соответствие требованиям норм Конституции Российской Федерации.

2. Осуществление мер, носящих системный характер и направленных на приведение норм административного законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие требованиям, изложенным в федеральном административном законодательстве Российской Федерации.

3. Обязательное формирование логически завершённых процедурных мер, носящих политический, экономический, правовой, идеологический и иной характер, позволяющий эффективно реализовывать нормы административного законодательства.

4. Наполнение новым содержанием действующего и принимаемого административного законодательства Российской Федерации, носящего прагматичный характер и отражающего интересы всех субъектов складывающихся правоотношений.

5. Обязательным условием формирования эффективно действующей системы административного и иного законодательства является то, чтобы этот процесс обязательно осуществлялся параллельно с учётом развития государственной политики, экономики, идеологии, культуры и других сфер общественного развития Российской Федерации.

Правосудие по делам об административных правонарушениях в контексте административно-процессуальных отношений

На протяжении многих десятилетий проблемы производства по делам об административных правонарушениях находятся в центре внимания ученых, занимающихся вопросами административно-деликтного права и процесса. Специфика процессуальных отношений в данной сфере достаточно подробно исследована в юридической литературе. На различных этапах российской государственности наличие в структуре административного процесса административно-деликтного производства и соответствующее законодательное регулирование признавалось как объективно существующая реальность. В частности, надо отдать дань ученым- административистам (С.С. Студеникин, Н.Г. Салищева, Л.И. Петрухин, Т.Н. Добровольская), которые еще в 50-60-х годах прошлого столетия весьма аргументированно отстаивали точку зрения о том, что производство в судах по делам об административных правонарушениях является особым видом юрисдикционной деятельности судьи, которая относится к административному процессу.

Другой вопрос, что большинство советских ученых (И.А. Галаган¹⁸⁴, М.Я. Масленников¹⁸⁵, В.Д. Сорокин¹⁸⁶ и А.П. Шергин¹⁸⁷), не отрицая административно-процессуальный характер этой деятельности, рассматривали ее как часть государственного управления, осуществляемого судебными органами в административном, а не в судебном порядке.

К сожалению, многие современные ученые также склонны считать, что деятельность судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях выходит за рамки правосудия.

Так, уже сравнительно недавно В.Л. Павловский в своей диссертации писал, что «судебная власть – самостоятельная ветвь государственной власти Российской Федерации, осуществляемая независимым судом, путем *правосудия и разрешения* (выделено мною – О.П.) дел об административных правонарушениях, конституционного контроля и судебного контроля за законностью действий и решений органов и должностных лиц публичной власти, обеспечения исполнения приговоров и иных судебных актов...»¹⁸⁸. Правда, эту точку зрения автор никак не аргументировал. Такую же позицию занял

М.Я. Масленников, который категорически утверждал, что применение мер административного наказания судьями единолично не является правосудием в смысле ст. 118 Конституции РФ, где «четко предписано, что правосудие осуществляется только судом, а судебная власть осуществляется, в частности, посредством административного судопроизводства»¹⁸⁹. Интересное мнение по этому поводу высказал М.В. Максютин, который полагал, что рассмотрение судами дел об административных правонарушениях носит административно-исполнительный характер, выражающийся в «отсутствии части процессуальных действий (ведение протокола при рассмотрении дела, состязательность сторон, обжалование постановления судьи)»¹⁹⁰. Аналогичная мысль выражена Л.М. Колодкиным, который утверждал, что разбирательство судом (судьей) дел об административных правонарушениях осуществляется в административном порядке и представляет собой специфическую исполнительно-распорядительную деятельность¹⁹¹.

В русле этих же научных воззрений находится точка зрения А.К. Соловьевой, которая отмечала, что в производстве по делам об административных правонарушениях судья выступает как должностное лицо, которое осуществляет не правосудие, а государственно-управленческую деятельность по применению государственного принуждения к субъекту, виновному в совершении административного проступка¹⁹². В качестве главного аргумента по этому поводу она ссылается на то, что в ст. 22.1 и 23.1 КоАП РФ, в которых определены субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, речь идет не о суде, а о судьях (выделено мною. – О.П.), тогда как в ряде других статей КоАП РФ используется термин «суд». Различие же понятий «суд» и «судья», по мнению автора, обуславливает различия не только в правовом положении указанных субъектов, но и в содержании и характере их деятельности¹⁹³.

На первый взгляд, приведенные суждения вполне логичны, если учесть, что суд, даже если он действует в составе одного судьи, всегда выносит постановление (решение или приговор) от имени государства. Судья же, рассматривающий дело об административном правонарушении, выносит постановление от своего имени, а не от имени Российской Федерации. Однако достаточно ли этих различий для вывода о том, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях судья действует как должностное лицо, а не как представитель одной из трех ветвей власти в системе разделения властей? Отвечая на данный вопрос, следует подчеркнуть, что отрицание возможности признания этой деятельности правосудием не

имеет под собой реальной нормативной основы в действующем законодательстве.

Так, в ст. 3 и 7 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» закреплено, что правосудие осуществляется судами путем разрешения споров и рассмотрения дел, отнесенных к их компетенции. При этом в последующих статьях указанного закона в числе таких дел прямо названы дела об административных правонарушениях.

Аналогичная картина – в Федеральном конституционном законе от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», согласно ст. 3 которого суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая все гражданские и административные дела, все уголовные дела и иные дела, отнесенные Конституцией РФ и федеральными конституционными законами и федеральными законами к их ведению.

Кроме того, если рассматривать деятельность судов по делам об административных правонарушениях как форму управленческой деятельности, то это значит представлять суд (судью) в качестве органа управления, игнорируя тем самым принцип разграничения функций государственного управления и правосудия.

Здесь важно учитывать и то, что с точки зрения содержания и существа принимаемых решений деятельность судьи по рассмотрению дел об административных правонарушениях содержит в себе все признаки, свойственные правосудию. В этом смысле права Т.Н. Добровольская, которая еще в 1965 г. обращала внимание на то, что единоличное решение судьи в данном случае представляет собой «разрешение дела по существу и может состоять не только в окончательном решении вопроса о виновности или невиновности привлеченного лица, но и в положительном решении вопроса о применении к виновному мер государственного принуждения»¹⁹⁴.

В целом, продолжение начавшейся еще в советский период дискуссии о правовой природе деятельности судьи в производстве по делам об административных правонарушениях можно объяснить лишь тем, что никто из современных ученых, выводящих эту деятельность за рамки правосудия, не пытался посмотреть на нее с позиций теории судебной власти и научных воззрений о правосудии как таковом, ограничиваясь исследованием производства по административно-деликтным делам лишь через призму административной ответственности, административного процесса и административной юрисдикции.

Более того, как это ни парадоксально звучит, но до сих пор некоторые административисты склонны считать, что в науке административного права, главное предназначение которой состоит в изу-

чении общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления и в сфере деятельности органов публичной администрации, исследованию вопросов правосудия и судебной власти вообще не место.

Удивительно, правда, что подобные мнения высказываются сейчас, когда уже ни у кого не возникает сомнений по поводу отнесения судебной деятельности, связанной с осуществлением правосудия в сфере государственного управления, к предмету административно-правового регулирования¹⁹⁵, а органов судебной власти – к полномочным субъектам административно-правовых отношений. Справедливо отмечает Ю.Н. Стариков, что «новая сущность административного права, по нашему мнению, состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти»¹⁹⁶. Другой вопрос, что проблема статуса суда как субъекта административного права до сих пор не привлекла пристальное внимание ученых. Достаточно ознакомиться с учебниками административного права, чтобы убедиться в этом. Во многих из них в разделе «Субъекты административного права» суды даже не упоминаются.

Удивительно и другое: трудно понять, почему идея о том, что рассмотрение судьей дел об административных правонарушениях не охватывается процессом осуществления правосудия, возникает только применительно к деятельности судов общей юрисдикции. Ведь никто, насколько нам известно, не ставит под сомнение, что аналогичная деятельность судьи арбитражного суда не может квалифицироваться никак иначе, чем правосудие.

Полагаем, что эти нежелательные тенденции, свидетельствующие о негативных проявлениях дезинтеграции в развитии доктринальных основ правосудия, следует решительным образом преодолеть, так как они противоречат фактическому характеру деятельности судьи по рассмотрению дел об административных правонарушениях, определяемому с учетом положений современного российского законодательства, в котором этот вопрос решен ясно и четко. И хотя в научном плане можно до бесконечности спорить о том, является ли такая деятельность правосудием, какая-либо теоретическая целесообразность в этом отсутствует.

Напротив, именно то обстоятельство, что судебные органы как органы власти единолично и коллегиально отправляют правосудие по различным делам, в том числе по делам об административных правонарушениях, качественно отличает их от других государственных органов, ибо никакие другие государственные органы не отправляют правосудие.

Подобный подход согласуется и с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в ряде его решений. Например, в определении от 27 марта 2018 г. № 597-О Конституционный Суд РФ прямо указал, что в соответствии с КоАП РФ «...судья осуществляет правосудие (выделено мною – О.П.) по делам об административных правонарушениях с учетом необходимости решения всех стоящих перед производством по данным делам задач...»¹⁹⁷.

Данное положение имеет не только теоретический, но и важный практический аспект, так как позволяет обосновать необходимость соблюдения при этом основных, имманентно присущих правосудию принципов, в том числе независимости, справедливости, состязательности и равноправия сторон.

В то же время правосудный характер этой деятельности не исключает принадлежность осуществляющего ее судьи к субъектам административной юрисдикции, под которыми в науке административного права принято понимать определенных нормативными правовыми актами лиц, наделенных полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию решений по ним в установленных порядке и форме¹⁹⁸. Более того, в производстве по делам об административных правонарушениях судьи поставлены в один ряд с органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать такие дела, поскольку их деятельность подчинена единым процессуальным нормам, предусмотренным разделом IV КоАП РФ. В связи с этим необходимо еще раз подчеркнуть, что по своей сущности деятельность судьи по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях двуедина: с одной стороны, она является правосудием, а с другой – проявлением деятельности, которая может рассматриваться как самостоятельная форма административной юрисдикции, именуемая административно-судебной юрисдикцией.

Логика такого подхода приводит к осознанию того, что правосудие в сфере административно-деликтных отношений осуществляется судьями, выступающими, с одной стороны, в качестве представителей судебной власти, а с другой, - в качестве субъектов административной юрисдикции. И это – пожалуй, единственное отличие, которое с позиции обязательных признаков общего понятия правосудия можно усмотреть в производстве по делам об административных правонарушениях.

Конечно, трудно объяснить подлинные причины, по которым законодатель пошел по пути разграничения в КоАП РФ понятий «суд» и «судья» и установил унифицированную процессуальную форму разрешения дел для судей и административных органов. Но ясно одно – данная ситуация не является теоретически перспективной и, как

справедливо указывает С.Д. Хазанов, «есть лишь следствие того, что судебная деятельность не стала для административного права таким же полноправным предметом правового регулирования, что и исполнительная деятельность публичной администрации»¹⁹⁹. Надо сказать, что на это обстоятельство обращали внимание и другие ученые, занимавшиеся исследованием проблем административной ответственности. Так, острый критический анализ сложившейся ситуации был дан в работах Н.Г. Салищевой²⁰⁰, отмечавшей, что в процессуальной части КоАП РФ все явственнее выступают пробелы применительно к установлению порядка производства по делам об административных правонарушениях. В частности, не определен статус судей, осуществляющих судопроизводство по таким делам²⁰¹.

С этим принципиальным выводом, на наш взгляд, необходимо согласиться. Ведь судьи как представители судебной власти обладают особым правовым статусом, отличным от правового статуса иных субъектов административной юрисдикции по целевому, организационному и компетенционному блокам, которые принято выделять в его структуре²⁰². Целевой блок правового статуса судей выражается в осуществлении правосудия, организационный – в том, что судьи являются представителями судебной власти, а компетенционный – в наделении их самой обширной компетенцией по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Очевидно, все вышеперечисленные компоненты должны быть отражены в законодательстве об административных правонарушениях, что, в свою очередь, требует установления специальных процессуальных норм, обеспечивающих разрешение административно-деликтных дел в судебном порядке, отличном от порядка производства по данным делам в несудебных органах. Именно таким образом, на наш взгляд, можно добиться более гармоничного учета всех необходимых факторов в регламентации порядка привлечения судебными органами к административной ответственности. При этом, исходя из чисто практических соображений, нецелесообразно, по нашему мнению, выстраивать отдельный Кодекс о производстве по делам об административных правонарушениях в судах, впрочем, как и выделять все производство по делам об административных правонарушениях в судах и несудебных органах в самостоятельный Кодекс, обособив его от материальных норм об административной ответственности.

В настоящее время, с учетом разработки проекта нового КоАП РФ, традиционно объединяющего материальные и процессуальные нормы законодательства об административных правонарушениях, целесообразно, на наш взгляд, выдвинуть следующие предложения,

направленные на изменение сложившейся ситуации и введение ее в единое правовое русло:

1) устранить терминологическую неясность, включив в число субъектов административной юрисдикции *суды* (выделено мною. – О.П.), а не *судей*;

2) ввести особый порядок рассмотрения *судом* (выделено мною. - О.П.) дел об административных правонарушениях, предусматривающий судопроизводственные механизмы их разрешения, и учитывающий основные принципы осуществления правосудия.

Знаменательно, что эти положения нашли свое отражение в проекте КоАП РФ, подготовленном рабочей группой под руководством В.Н. Плигина²⁰³. Вместе с тем авторы данного документа оказались не совсем последовательными в своих идеях, так как в разных статьях главы, регламентирующей порядок рассмотрения *судом* дел об административных правонарушениях, использовали разные термины и сохранили положение о том, что постановление по делу об административном правонарушении выносится *судьей*, действующим от своего имени.

Вместе с тем дальнейшее развитие административно-процессуальных судебных отношений и правосудия по делам об административных правонарушениях и их эффективность в деле обеспечения законности, защиты прав и свобод человека и гражданина во многом будут зависеть от реального совершенствования законодательства об административной ответственности.

Спиридонов П.Е.
*доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского университета Государственной
противопожарной службы МЧС России,
кандидат юридических наук*

Административно-процессуальные правоотношения: понятие, особенности

Административно-процессуальные отношения, по мнению Ю.М. Козлова, обладают всеми наиболее показательными признаками для общественных отношений, урегулированных административным правом. Складываются они между различными сторонами, но обязательным условием их возникновения является наличие официальной стороны, т.е. субъекта, правомочного рассматривать и решать в одностороннем юридически-властном порядке индивидуальные административные дела. Причем данное условие в одинаковой мере относится к делам как юрисдикционного, так и процедурного характера²⁰⁴. Ю.М. Козлов воздерживался от того, чтобы отмечать в качестве наличия обязательной стороны административно-процессуальных отношений органы исполнительной власти, напротив он употреблял термин «официальная сторона»²⁰⁵. В современных условиях это выглядит дальновидно, так как официальной стороной могут быть не только органы исполнительной власти, но и просто государственные органы, некоммерческие организации и т.п.

По мнению другого известного административного процессуалиста В.Д. Сорокина, предмет административно-процессуального права представляет собой сложное структурное явление, объединяющее три составные части:

а) общественные отношения, регулируемые материальным административным правом и, следовательно, выступающие как материальные административно-правовые отношения, реализация которых обеспечивается с помощью административного процесса;

б) те общественные отношения, регулируемые нормами гражданского, трудового, финансового, семейного и других отраслей российского права, которые (отношения) связаны с решением задач государственного управления, т.е. осуществления исполнительной власти, и для своей реализации требуют процессуальных действий органов исполнительной власти;

в) сама процессуальная деятельность органов исполнительной власти и некоторых других субъектов, управомоченных на это законом²⁰⁶.

Административно-процессуальные правоотношения, по мнению В.Д. Сорокина, следует рассматривать как такие регулируемые правом отношения, которые складывают по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях иными государственными органами²⁰⁷. Как видим В.Д. Сорокин считал, что органом рассматриваемым административное дело является или исполнительный орган государственной власти, или иной государственный орган. Полагаем, что такая позиция В.Д. Сорокина в современных условиях выглядит не так обоснованной, так как в настоящее время административные дела рассматриваются не только органами государственной власти, государственными органами, но и некоммерческими организациями²⁰⁸.

Н.Г. Салищева полагала, что административно-процессуальные отношения возникают с фактом возникновения конкретного материального административного или иного публичного правоотношения, когда необходима реализация прав, обязанностей физических или юридических лиц или полномочий органов публичной власти в определенном, установленном процессуальной норме порядке. Такие отношения возникают, как правило, в связи с необходимостью:

- разрешения публичного спора в административном или судебном порядке;
- защита прав и законных интересов гражданина (организации) при возложении на него органом публичной власти определенной обязанности, не предусмотренной законом;
- установления порядка административно-юрисдикционной деятельности органов публичной власти при осуществлении государственного контроля и надзора и регулирования деятельности органов публичной власти по применению административно-пресекательных и административно-предупредительных мер;
- установления порядка исполнения отдельных полномочий органа публичной власти структурными подразделениями и служащими, замещающими должности в аппарате конкретного органа государственной власти или муниципального органа, в целях упорядочения деятельности аппарата управления по осуществлению его задач и функций, а также применения мер поощрения и дисциплинарных наказаний, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами;
- привлечения к административной ответственности физического или юридического лица в соответствии с КоАП РФ или законом субъекта РФ²⁰⁹.

Административный процесс можно рассматривать как правоприменительную деятельность уполномоченных органов публичной власти, урегулированную административно-процессуальными нормами в сфере административных и некоторых других публичных материальных правоотношений²¹⁰.

На наш взгляд, особенностями административно-процессуальных правоотношений заключается в следующем:

- всегда одним из субъектов административно-процессуальных правоотношений будет официальная сторона, рассматривающая административное дело по существу;
- такой официальной стороной будут выступать не только органы государственной власти, но и негосударственные или некоммерческие организации;
- административно-процессуальная форма реализуется не только при осуществлении административного судопроизводства, но и при осуществлении административной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- административно-процессуальные правоотношения, как правило, являются властеотношениями;
- административно-процессуальные правоотношения возникают как во внутриорганизационной деятельности официальной стороны, так и при реализации своей компетенции во внешне-властной деятельности.

Представляется, что административно-процессуальные отношения можно представить как совокупность отношений, урегулированных административно-процессуальными нормами и возникшими в связи с возбуждением, рассмотрением, обжалованием, исполнением административных дел, а также с применением ряда мер административного принуждения.

Стандзюнь Л.В.
*доцент кафедры административного
права и процесса Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук*

Лицензионные отношения как разновидность административных и предпринимательских правоотношений: проблемы соотношения

Административные правоотношения занимали особое место в исследованиях различных ученых²¹¹, в том числе и Юрия Марковича Козлова. В его монографии²¹² и других работах²¹³ они являлись предметом особой дискуссии.

По-прежнему неоднозначным является вопрос о юридической природе лицензирования²¹⁴. Общественные отношения в области лицензирования отражают публичные интересы государства и интересы отдельных лиц и складываются из взаимодействия между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по поводу осуществления лицензируемых видов деятельности.

Данные отношения, с одной стороны, являются частноправовыми. Они основаны на диспозитивности и отсутствии властеотношений. Лицензирование, по общему правилу, осуществляется по инициативе частных лиц – юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Такое положение дел характерно для отраслей частного права – гражданского, предпринимательского.

С другой стороны, указанные отношения складываются по поводу получения (переоформления, аннулирования, приостановления действия) лицензии между органами государственной власти и участниками гражданского оборота. Здесь присутствует элемент власти и подчинения в регулировании данных правоотношений. Власть и подчинение вытекают из полномочий лицензионного органа самостоятельно, в установленном законом порядке, принимать решения в области лицензирования. А это характерно для отраслей публичного права, а именно – для административного права. Следует согласиться с мнением Юрия Марковича Козлова о том, что административные правоотношения возникают при обязательном участии соответствующего органа государственного управления или другого носителя полномочий государственно-властного характера²¹⁵.

Следовательно, лицензирование может рассматриваться как комплекс урегулированных правом общественных отношений, одни из которых являются частными, гражданско-правовыми (отношения

между участниками оборота осуществления лицензируемого вида деятельности), а другие обладают публичным – административно-правовым характером (осуществление административных процедур лицензирования уполномоченными органами исполнительной власти).

Возникает вопрос: образуют ли нормы, регулирующие рассматриваемые отношения правовой институт?²¹⁶ Нормы о лицензировании объединены общим назначением, целями, поэтому, несмотря на разный отраслевой характер, можно сделать вывод, что они образуют правовой институт.

Какое место занимает лицензирование в системе права?

С точки зрения относимости лицензирования к публичному институту получила распространение точка зрения об административно-правовом характере норм, регулирующей вопросы лицензирования отдельных видов деятельности.

В частности, В. В. Кудашкин²¹⁷ полагает, что предметом института лицензирования являются правоотношения, возникающие в процессе осуществления государством и хозяйствующими субъектами лицензируемой деятельности, опосредующие управляющее воздействие управомоченных органов управления на хозяйствующих субъектов, исходя из публичных интересов государства и личности. Это, по мнению В. В. Кудашкина, позволяет идентифицировать лицензирование как институт административного права.

С точки зрения С. А. Тарасова²¹⁸, также имеются все основания полагать, что лицензирование является одним из институтов административного права, основанные на следующих соображениях. Обязательным субъектом правоотношений лицензирования являются органы исполнительной власти, уполномоченные в соответствии с законодательством решать вопросы лицензирования. В роли другого субъекта выступают предприниматели, деятельность которых в силу тех или иных обстоятельств вызывает повышенный интерес со стороны государства и им контролируется. Таким образом, нормы, регулирующие лицензирование, охватывают однородные, тесно связанные отношения в рамках одной отрасли, т. е. составляют самостоятельный правовой институт. При этом это институт административного права.

Лицензирование – деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного ин-

формационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Лицензия – специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа.

Данный вид деятельности в Российской Федерации урегулирован действующим законодательством. Правовые основы лицензирования включают в себя комплекс нормативно-правовых актов как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации. Также следует отметить наличие общего и специального законодательства Российской Федерации в сфере лицензирования.

Лицензирование в административном праве рассматривается с публичных начал, а в предпринимательском праве – с частноправовых. Например, предпринимательское право определяет право каждого на занятие предпринимательской деятельностью и возможность получения лицензии, а административное право регулирует вопросы порядка выдачи лицензии, привлечения к административной ответственности.

Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти представляет собой административно-процессуальную деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Лицензионные правоотношения, являясь частью административных, обладают следующими специфическими чертами:

1. В лицензионных правоотношениях присутствует публично-правовой интерес, реализуются задачи, внутренние функции государства, органов государственной власти, происходит сочетание публичных и частных интересов.

2. В основном лицензионные правоотношения возникают по инициативе самих обратившихся физических и юридических лиц, кото-

рые занимаются предпринимательской деятельностью и должны, кроме государственной регистрации, получить лицензию на занятие определенными видами деятельности.

3. Лицензионное правоотношение отличается своим особым субъектным составом. С одной стороны, в лицензионном производстве выступает соискатель лицензии или лицензиат, а с другой стороны – лицензирующие органы.

4. Властной стороной и обязательным субъектом данных отношений является уполномоченный орган исполнительной власти. Отличительной особенностью лицензионной деятельности является большое количество лицензирующих органов – как федеральных, так и субъектов Российской Федерации.

5. Лицензионные правоотношения урегулированы большим количеством нормативно-правовых актов различной юридической силы. Преобладающая часть лицензионных отношений строится исходя из норм, изложенных в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Также применяются правила, установленные Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (в ред.) «Об использовании атомной энергии»; федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ (в ред.) «Об организованных торгах» и других, ввиду того что Закон № 99-ФЗ не распространяется на отношения по лицензированию некоторых видов деятельности.

Уточняющие правила содержатся в постановлениях Правительства РФ по отдельным видам деятельности: от 6 июля 2012 г. № 686 (в ред.) «Об утверждении положения о лицензировании производства лекарственных средств»; от 26 декабря 2011 г. № 1130 (в ред.) «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах» и прочее.

6. Лицензионные правоотношения в преобладающем большинстве случаев являются административно-процедурными (например, выдача, переоформление лицензии), а в случае осуществления лицензионного контроля – административно-юрисдикционными.

7. Споры в таких отношениях разрешаются и рассматриваются преимущественно в административном порядке.

В целом, следует отметить, что данная область общественных отношений на протяжении последнего десятилетия подвергалась значительным изменениям, направленным на совершенствование процесса лицензирования в Российской Федерации.

Представляется, что дальнейшие пути совершенствования института лицензирования в административном праве должны состоять в следующем:

- сокращение лицензируемых видов деятельности (например, в области строительства, туристской, туроператорской деятельности и проч. получение лицензий не требуется, как раньше), что привело к сокращению масштабов лицензирования в Российской Федерации и переходу на применение других методов государственного регулирования. Следует поддержать мнение Юрия Марковича Козлова актуальное и на сегодняшний день о том, что уровень лицензирования необходимо довести до уровня необходимых потребностей обеспечения должного государственного порядка в сфере предпринимательства²¹⁹.

- сокращение и унификация законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности.

- сокращение денежных издержек юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при лицензировании (этому способствует, например, введение бессрочности действия большинства лицензий; введение принципа недопустимости взимания платы с предпринимателей за осуществление лицензирования, за исключением государственной пошлины);

- совершенствование механизмов получения, переоформления лицензии юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (например, введение электронной формы осуществления процедур лицензирования; переоформление лицензии без дополнительного предоставления документов, только на основании заявления);

- усовершенствование процедур лицензирования со стороны органов исполнительной власти, уполномоченных их применять (например, порядка проведения лицензионного контроля) и прочие.

Стахов А. И.

*заведующий кафедрой административного
права и процесса им. Н. Г. Салищевой,
заведующий отделом административно-правовых исследований
Российского государственного университета правосудия
доктор юридических наук, профессор*

Юридические лица и индивидуальные предприниматели как субъекты административно-охранительных правоотношений

В условиях конституционного признания охраны и защиты частной собственности равным образом с государственной и муниципальной собственностью²²⁰ важно понимать особенности современной системы административно-охранительных отношений, сложившейся в Российской Федерации с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

При этом нельзя не отметить, что ст. 72 Конституции РФ, по сути, предоставляет возможность разработки и применения Российской Федерацией совместно с субъектами РФ административного и административно-процессуального законодательства, в том числе в качестве специального юридического средства охраны и защиты государственной, муниципальной и частной собственности, ставит перед современной административно-правовой наукой задачу по разработке оптимальных моделей внесудебного и судебного административно-процессуального порядков разрешения дел, возникающих из административно-охранительных правоотношений с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В целях обозначенной проблематики под административно-охранительными правоотношениями с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей предлагается понимать урегулированные административно-правовыми и административно-процессуальными нормами отношения, складывающиеся с обязательным участием административно-публичного органа либо судебного органа по поводу обеспечения охраны частной, государственной и муниципальной собственности, иных частных и публичных прав, законных интересов от административных деликтов, чрезвычайных и иных общественно опасных ситуаций, а также вредоносных факторов и условий окружающей среды техногенного, природного, социального характера, связанных с правомерным поведением (действиями или деятельностью) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, их администра-

тивных представителей, посредством применения данными органами мер административно-правового ограничения и принуждения.

При таком подходе под *административно-публичными органами* в данном контексте понимаются органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, а также организации, имеющие статус государственного или иного органа, которые наделяются административно-публичными полномочиями – юридически властными полномочиями по обеспечению исполнения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ физическими лицами и организациями, не находящимися в организационном подчинении (служебной зависимости) данных органов.

Меры административно-правового ограничения и принуждения в данном контексте рассматриваются как установленные административно-правовыми нормами федеральных законов и применяемые административно-публичными органами или судами в отношении организационно неподчиненных им юридических лиц и индивидуальных предпринимателей способы (приемы) обеспечения исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, сопряженные с ограничением или исключением свободы волеизъявления данных организаций и физических лиц, ущемлением их частных прав и законных интересов, возложением специальных публичных право-восстановительных обязанностей, привлечением к административной ответственности.

Следует подчеркнуть, что исходные понятия юридического лица и индивидуального предпринимателя даны в ГК РФ, но рассматриваются во взаимосвязи как гражданскими правоотношениями, так и административными правоотношениями. В этой связи для административно-правовой науки важно отметить, что индивидуальные предприниматели и юридические лица, могут создаваться и (или) осуществлять свою деятельность, как на основе норм гражданского законодательства, так и на основе норм административного законодательства. Соответственно, одни и те же индивидуальные предприниматели и юридические лица наряду с гражданско-правовым статусом одновременно обладают административно-правовым статусом.

Примечательно, что индивидуальные предприниматели и юридические лица, создаваемые и (или) осуществляющие свою деятельность на основе норм административного законодательства, часто наделяются законодателем отдельными административно-публичными полномочиями (юридически властными полномочиями по обеспечению исполнения федерального законодательства и за-

конодательства субъектов РФ физическими лицами и организациями, не находящимися в организационном подчинении данных юридических лиц). К примеру, согласно ст. 1 ФЗ от 10.07.2002 N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Центральный Банк России является юридическим лицом. При этом в соответствии со ст. 56 названного Федерального закона Центральный Банк России признается органом банковского регулирования и банковского надзора. В соответствии со ст. 1.1, 11.3 Закона РФ от 11.03.1992 N 2487-1 (ред. от 05.12.2017) "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" юридическим лицом является частная охранный организация, которая, по сути, реализует отдельные административно-публичные полномочия через частных охранников, работающих по трудовому договору с такой организацией, а именно: полномочия по применению в отношении граждан физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, предоставленные ст. 16-18 данного Закона. Согласно ФЗ «О техническом регулировании» индивидуальный предприниматель может иметь статус органа сертификации и осуществлять государственные полномочия по обеспечению исполнения организационно неподчиненными ему физическими и юридическими лицами обязательных сертификационных требований под угрозой административно-правового принуждения.

Развивая положения ст. 2 КАС РФ, административно-публичные полномочия юридических лиц уместно рассматривать в качестве самостоятельной группы государственных или иных публичных полномочий, реализация которых оспаривается в суде в порядке административного судопроизводства, выделенного в качестве самостоятельной формы правосудия в ст. 118 Конституции РФ.

С учетом избранного законодателем приема наделения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей государственными и иными публичными полномочиями и их оспаривания в судах, предлагается выделять в субъектном составе административно-охранительных правоотношений: 1) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих статус административно-публичного органа; 2) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не имеющих статуса административно-публичного органа, но выполняющих отдельные административно-публичные функции.

Важно подчеркнуть, что в соответствии с отечественным административным и административно-процессуальным законодательством от имени либо с санкции юридического лица или индивидуального предпринимателя принадлежащие им административно-публичные полномочия, а также административные права и обязан-

ности реализуют персонифицированные физические лица, которые находятся в организационном подчинении юридического лица или индивидуального предпринимателя на основании договора (трудового, гражданского, административного) либо являются учредителями (участниками) юридического лица.

По общему правилу физические лица, находящиеся в организационном подчинении юридического лица, объединяются юридическим лицом в различные структуры (органы управления, структурные и обособленные подразделения), которые находятся в организационном подчинении либо организационном соподчинении друг с другом. В этой связи указанные лица как субъекты административно-охранительных правоотношений различаются по статусу, на который в ряде случаев указывает закон или иной нормативный правовой акт, издаваемый Российской Федерацией или субъектом РФ (например, руководитель юридического лица, иные должностные лица юридического лица, представитель индивидуального предпринимателя²²¹, лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных и муниципальных организациях, физические лица, являющиеся учредителями (участниками) юридических лиц и др.²²²).

Законодательная идентификация таких представителей юридического лица в административно-охранительных правоотношениях обуславливает необходимость выделения в научно-практических целях субъектного состава юридического лица и индивидуального предпринимателя в административно-охранительных правоотношениях. В этой связи будет логичным в качестве самостоятельных субъектов административно-охранительных отношений, складывающихся с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выделять, прежде всего, административных представителей юридического лица или индивидуального предпринимателя (учредителя, руководителя, иных должностных лиц).

Соответственно под административными представителями юридического лица предлагается понимать персонифицированные физические лица, находящиеся в организационном подчинении юридического лица или индивидуального предпринимателя на основании договора (трудового, гражданского, административного) либо являющиеся учредителями (участниками) юридического лица, которые на основании прямого указания закона и (или) установленного законом локального акта юридического лица, индивидуального предпринимателя (устава, приказа, распоряжения, должностной инструкции, доверенности и т.п.) реализуют административные права и обязанности, а также административно-

публичные полномочия юридического лица или индивидуального предпринимателя в административно-охранительных правоотношениях.

Следует также заметить, что законодатель выделяет в качестве самостоятельных субъектов исследуемых административно-охранительных правоотношений тех работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые не выполняют представительских функций в данных правоотношениях, но в силу закона на основании актов, изданных административными представителями юридического лица или индивидуального предпринимателя, реализуют административные права и административные обязанности по исполнению норм публичного законодательства, а также несут административную ответственность за неисполнение данных норм. В этой связи, к примеру, ст. 6.3. КоАП РФ устанавливает за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения административную ответственность не только для юридических лиц и их административных представителей, которые именуются должностными лицами, но также для работников юридического лица, называемых законодателем гражданами. С учетом данного законодательного приема в субъектном составе административно-охранительного правоотношения с участием юридического лица и индивидуального предпринимателя предлагается наряду с административными представителями выделять административных исполнителей в случаях, установленных законом.

Для того чтобы уяснить специфику процессуального содержания административно-охранительных правоотношений, представляется необходимым выделить систему последовательных и взаимосвязанных юридических фактов, с которыми законодатель связывает действия и решения административно-публичного органа либо суда в рамках того или иного административного либо судебно-административного дела. По сути, выделяемая последовательность юридических фактов связана с возбуждением и дальнейшим движением соответствующего административного или судебно-административного дела.

При таком подходе систему юридические факты такого рода будет логичным называть административно-процессуальной ситуацией, влекущей возникновение и функционирование административно-охранительных правоотношений или проще – административно-охранительная ситуации.

Из анализа сформировавшегося федерального законодательства предлагается выделить три типичных вида административно-

охранительной ситуации: 1) административно-санкционируемая ситуация; 2) административно-деликтная ситуация; 3) административно-казуальная ситуация.

Административно-санкционируемая ситуация - отдельные правомерные действия или отдельные правомерные виды деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, их административных представителей, связанные с использованием техногенных и природных источников опасности либо иное правомерное поведение указанных субъектов, создающее опасность частным и публичным правам, законным интересам и поэтому требующее в соответствии с федеральным законом предоставления санкции (официального одобрения, разрешения, признания правильным) административно-публичного органа или суда в административно-процессуальном порядке.

Административно-деликтная ситуация - готовящееся, совершаемое или совершенное юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, их административными представителями правонарушение, влекущее применения административно-правового принуждения в административно-процессуальном порядке.

Административно-казуальная ситуация - сложившаяся с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, их административных представителей чрезвычайная и иная создающая опасность частным и публичным правам, законным интересам ситуация, влекущая применение мер административно-правового ограничения в административно-процессуальном порядке.

Следует также подчеркнуть, что выделенная система административно-процессуальных ситуаций имеет ярко выраженный правоохранительный характер, но при этом для современного административно-процессуального законодательства, регулирующего исследуемых группу важно понимать насколько данная ситуация связана с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Такой оценочный критерий выделяется законодателем для разграничения компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции по административным делам, возникающим из выделенных административно-охранительных ситуаций²²³.

В целях устранения неопределенности в определении компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции важно выработать формально определенные оценочные критерии, позволяющие разделить административно-охранительные правоотношения с обязательным участием судов на две подгруппы: 1) административно-охранительные правоотношения, непосредственно связанные с предпринимательской и иной экономической деятельностью; 2) административно-охранительные правоотношения, не имеющие непо-

средственной связи с предпринимательской и иной экономической деятельностью.

Обобщая изложенное, можно сделать несколько выводов, имеющих существенное значение для современной теории и практики реализации административного права и процесса.

Во-первых, предлагаемое понятие административно-охранительных правоотношений позволяет с достаточной определенностью в научно-практических целях выделить из такой чрезмерно неопределенной категории как «правоохранительная деятельность» комплекс административных и иных публичных правоотношений, связанных с применением мер административно-правового принуждения и ограничения в административно-процессуальном внесудебном и судебном порядке.

Во-вторых, классификация административно-охранительных правоотношений с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на отдельные виды в зависимости от типизированного вида административно-процессуальной ситуации позволяет выделить соответствующие им обособленные виды административно-охранительного производства и административно-охранительного судопроизводства в целях их системного, гармоничного формирования и развития в структуре современного административного процесса.

В-третьих, предлагаемое деление административно-охранительных отношений с обязательным участием судов на отдельные виды в зависимости от непосредственной связи с предпринимательской и иной экономической деятельностью позволяет с достаточной определенностью разделить компетенцию арбитражных судов и судов общей юрисдикции по делам, возникающим из административно-охранительных ситуаций.

Столярова З.Н.
старший преподаватель
кафедры управления деятельностью подразделений
обеспечения охраны общественного порядка центра
командно-штабных учений Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук,

Прорвич А.М.
старший инспектор
организационно-методического отделения Управления
по вопросам миграции Главного управления
Министерства внутренних дел Российской Федерации
по Саратовской области

О некоторых аспектах административно-правовых отношений в сфере внешней трудовой миграции

В настоящее время, учитывая неблагоприятные демографические тенденции, эффективное функционирование и рост национальной экономики Российской Федерации без привлечения трудовых мигрантов вряд ли возможен.

Современная национальная нормативная база включает в себя свыше трёхсот нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере внешней трудовой миграции в Российской Федерации.

Под трудовой деятельностью иностранного гражданина понимается работа такого гражданина на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации, является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²²⁴.

Ежегодно с целью осуществления трудовой деятельности на территорию Российской Федерации прибывают более четырёх млн. иностранных граждан, более 90% которых – из стран СНГ. Анализ миграционных потоков демонстрирует преимущественное преобладание иностранных граждан, пребывающих из государств, с которыми Российская Федерация имеет соглашения о безвизовом порядке въезда, среди них такие страны как Таджикистан, Узбекистан, Казахстан, Кыргызстан и др.

Подразделениями по вопросам миграции МВД России по линии внешней трудовой миграции в настоящее время предоставляются 3 государственные услуги: *выдача* разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства; *оформление* и выдача иностранным

гражданам патентов; *лицензирование* деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Основными категориями иностранных граждан, осуществляющими трудовую деятельность на территории Российской Федерации, являются следующие: прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы; прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы; привлеченные к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированных специалистов (далее – ВКС).

Особенности осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан установлены статьями 13², 13³, 13⁴, 13⁵ и 13⁶ Федерального закона.

Подобные правоотношения урегулированы нормами права в случае, если иностранный гражданин изначально указал осуществление трудовой деятельности (работа) на территории Российской Федерации в качестве цели своего визита в нашу страну.

По-иному обстоят дела в случае, если иностранный гражданин изначально в миграционной карте указал другую цель своего визита в Российскую Федерацию, например, туризм, а впоследствии решил остаться на территории России для осуществления трудовой деятельности.

В таком случае, иностранному гражданину предстоит преодолеть ряд административных процедур и правил, чтобы получить законное право осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации, либо, проигнорировав их по ряду причин, пополнить число незаконно находящихся иностранных граждан и лиц без гражданства на территории нашей страны.

В частности, иностранному гражданину вменена обязанность, предусмотренная действующим законодательством, осуществить временный выезд для дальнейшего законного нахождения на территории Российской Федерации, либо осуществления трудовой деятельности. На наш взгляд, указанное обстоятельство прямо влияет на увеличение миграционного потока.

Анализ ситуации выявил, что около 70% пересекающих границу Российской Федерации иностранных граждан составляют граждане Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана и других стран Средней Азии, вынужденные кратковременно выезжать в третьи страны, в данном случае в Казахстан.

Указанных лиц условно можно разделить на две категории. Первую категорию составляют трудовые мигранты, которые в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» осуществляют трудовую деятельность на основании патента, срок действия которого не превышает 12 месяцев, после чего есть возможность его однократного продления на тот же период. По истечении срока действия патента ино-

странные граждане обязаны покинуть территорию Российской Федерации и въехать в последующем обратно, получив новую миграционную карту, с указанием новой цели въезда – работа, что является необходимыми условиями для оформления патента.

В целях исключения указанной обязанности и необходимости кратковременного выезда из территории Российской Федерации предлагаем внести в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» изменения, чтобы продлить срок действия патента более 12 месяцев, либо разрешить многократное переоформление патента без выезда за пределы РФ.

Вторая категория – это граждане, которые в силу различных обстоятельств хотят изменить цель своего въезда на территорию Российской Федерации (например, подача заявления о выдаче патента или разрешения на временное проживание), путем получения новой миграционной карты с измененной целью визита. Так, в случае если иностранный гражданин въехал на территорию Российской Федерации с частной целью, но за период пребывания изменил свои намерения, решив осуществлять трудовую деятельность в нашей стране, то данный иностранный гражданин обязан выехать за пределы Российской Федерации для получения новой миграционной карты, в которой следует обязательно указать новую цель своего визита: а именно – работа (трудовая деятельность).

Учитывая требования современной Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы,²²⁵ предусматривающей одним из основных направлений миграционной политики обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности, считаем целесообразным усовершенствовать миграционное законодательство Российской Федерации, в части корректировки правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации, что, на наш взгляд, позволит значительно сократить число иностранных граждан, незаконно находящихся в Российской Федерации, и способствует росту числа иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на законных основаниях в нашей стране.

С целью урегулирования правоотношений в сфере внешней трудовой миграции и совершенствования её правовой регламентации, а также для исключения данной обязанности иностранных граждан полагаем целесообразным внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2004 № 413 «О миграционной карте», которыми предусмотреть возможность изменения цели визита в миграционной карте без необходимости выезда из Российской Федерации за период его пребывания на территории нашей страны.

Федорова Т.В.
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права
и процесса им. Н.Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
судья в отставке*

Особенности административных правоотношений, возникающих в сфере рассмотрения обращений граждан

В юридической науке административные правовые отношения обозначаются как урегулированные административно-правовыми нормами общественные отношения в административно-правовой сфере, которые могут возникать как по инициативе административно-публичных органов, так и по инициативе иных невластвующих субъектов административного права.

При этом следует помнить, что право разрешения вопроса, по поводу которого возникло соответствующее правоотношение, всегда принадлежит административно-публичному органу, наделенному для этого необходимыми публично-властными полномочиями.

В рамках повышенного научного интереса к административным процедурам время от времени среди ученых возникает дискуссия о дефинициях, содержании и классификации административных правовых отношениях в сфере рассмотрения обращений граждан. Особый интерес приобретает деление административно-правовых отношений по характеру юридической защиты (охраняемые в судебном порядке и охраняемые во внесудебном (административном) порядке), а также по субъективному составу (во-первых, между административно-публичными органами и гражданами, а во-вторых, между судебными органами и гражданами). Именно такого порядка будем рассматривать административные правовые отношения по обозначенной теме.

Если обратиться к положениям теории права, то структура административно-правовых отношений раскрывается как совокупность элементов административно-правовых отношений, имеющих самостоятельное юридическое значение. Как правило, наличие элементов среди ученых всегда вызывает дискуссию, поскольку одни совокупность определяют в сокращенном виде (субъекты, объект, содержание (права, обязанности, ответственность)), другие прибегают к расширительному толкованию и выделяют, например, цель, задачи, содержание (права, гарантии, законные интересы, обязанности, ответственность), пределы и другое. Представляется, что для сферы рассмотрения об-

ращений граждан будет более плодотворной расширительное толкование структуры административно-правовых отношений. Как правило, обращение всегда обозначается целью, которую пытается достичь гражданин и от этого зависит вид обращения (предложение, заявление, жалоба).

В области административного права ученые-административисты под субъектами административного правоотношения подразумевают участников данного правоотношения, у которых на основе соответствующих норм административного права возникают специфические субъективные публичные права и обязанности в административно-правовой сфере в виде субъективного административного права, административной обязанности, административного полномочия.

Так, в сфере досудебного (внесудебного) порядка рассмотрения обращений граждан субъектами административного правоотношения являются административно-публичные органы, граждане и заинтересованные лица. В области судебного порядка рассмотрения обращений граждан субъектами административного правоотношения будут судебные органы, граждане и заинтересованные лица.

Раскрывая общий объект административно-правовых отношений следует отметить, что, как правило, это не только вопрос или фактическая ситуация, а целое административное дело, возникающие в административно-правовой сфере, по поводу решения которых формируется соответствующее административное правоотношение.

В частности, объектом административно-правовых отношений, как в сфере досудебного (внесудебного), так и судебного порядка рассмотрения обращений могут быть различные области жизнедеятельности человека.

Хотелось бы обратить внимание аудитории на различное раскрытие содержания обращений как дефиниции. Так, Модельный закон об электронном правительстве²²⁶ в ст.2 использует термин обращение, раскрывая в его содержании заявление, жалобу, ходатайство, не акцентируя внимание на сущность каждого элемента. В свою очередь, Инструкция по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации²²⁷ имеет два указания на раскрытие дефиниции «Обращения граждан». Во-первых, под ними понимаются: исковое заявление, заявление, жалоба. Во-вторых, обращения делятся на процессуальные и внепроцессуальные обращения. В-третьих, обращения граждан по вопросам организации и обеспечения деятельности арбитражного суда и на действия судей, не связанные с рассмотрением конкретных дел, раскрываются по классическому подходу.

Законодатель данный классический подход закрепил в нормативном правовом акте ФЗ №59. Все обращения граждан, направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностно-

му лицу в письменной форме или в форме электронного документа, определил как предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления²²⁸. Под предложением понимается рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Содержание заявления определено как просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Скорее всего, ходатайство по Модельному закону и предложение по ФЗ №59 предполагаются как тождественные термины. Хотя данный факт не бесспорен.

Обращаясь к административно-правовым отношениям в сфере досудебного (внесудебного) порядка рассмотрения обращений граждан хочется отметить, что специальные акты, разработанные для конкретного административно-публичного органа²²⁹, практически повторяют правила, закрепленные в нормативном правовом акте ФЗ №59²³⁰. В этой связи целесообразно рассмотреть общие положения данного федерального закона.

Следует отметить указание в ФЗ №59 на сроки рассмотрения обращений: рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения (ст.12 закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"). Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, уполномоченное лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к долж-

ностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

В тексте закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" установлено общее правило, согласно которому гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Однако, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, то оно направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с обязательным уведомлением об этом факте гражданина. По вопросу пересылки обращений в тексте закона есть исключение. Обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения (ч.2 ст.11 закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации").

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Законодателем подчеркнуто, что не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

В статье 7 закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" предусмотрены требования к письменному обращению, в соответствии с которыми анонимные сообщения не принимаются к производству. Между тем, законодатель в тексте закона предусмотрел три случая, когда неподписанные обращения будут приняты и по ним компетентные органы проведут расследование. Так, если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией. Более того, если в анонимном обращении есть сведения об угрозе жизни и здоровью человека, экологии, то такое обращение также будет предметом рассмотрения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

В случае если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

Теперь обратим свое внимание на некоторые особенности других источников административно-правовых отношений. Так, в ст.20 Кодекса профессиональной этики адвоката закреплено, что анонимные жалобы и сообщения (*заявления – авторская правка*) на действия (бездействия) адвокатов не рассматриваются. А как быть, если в данных обращениях имеются сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем? Представляется, что по правилам ФЗ №59.

Интересный подход к рассмотрению обращений граждан имеется в Федеральном законе от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"²³¹. В частности, в ст.5 записано, что по результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Таким образом, если гражданин написал обращение, в котором отразил наличие коррупциогенных факторов в законе и не представил свое видение выхода из юридической ситуации, то ему можно не отвечать. Как это соотносится с императивным положением ФЗ №59, где записано об обязанности административно-публичных и судебных органов - дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением некоторых случаев, описанных в ст.11 ФЗ №59.

Хочется обратить внимание аудитории на положительные аспекты рассмотрения обращений согласно Инструкции по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации²³². Так, при рассмотрении обращения обеспечивается объективное, всестороннее

и своевременное его рассмотрение, а также принимаются меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина. Это требование созвучно с конституционным положением о приоритете прав, свобод человека и гражданина. В отличие от некоторых правовых актов закреплено, что все обращения подлежат обязательному рассмотрению в течение 30 дней со дня регистрации. И самый главный акцент в рамках превентивных мер по организации надлежащей работы административно-публичных органов: ежемесячно в Вооруженных Силах Российской Федерации по результатам рассмотрения обращений граждан составляется статистический отчет об итогах рассмотрения обращений.

Органы прокуратуры РФ работу по рассмотрению и разрешению обращений совместно с осуществлением приоритета прав, свобод человека и гражданина должна подчинить решению задач укрепления законности и правопорядка. Также обращается внимание на объективное и окончательное разрешение обращений в том органе прокуратуры, к компетенции которого относится решение вопроса²³³.

Резюмируя правовую природу, сущность и содержание административно-правовых отношений в сфере досудебного (внесудебного) порядка рассмотрения обращений, хочется отметить, что порядок рассмотрения обращений распространяется, в том числе, на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства. Все Инструкции разработаны в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации. Ответственность за обеспечение объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений возлагается на руководителя административно-публичного органа.

Административно-правовые отношения, возникающие в сфере досудебного порядка рассмотрения обращений имеют определенные особенности. Во-первых, имеются внепроцессуальные и процессуальные обращения. Во-вторых, есть обязательное требование: конверты к поступившим письмам сохраняются. В-третьих, отказ в приеме обращений недопустим.

Так, создание, подготовка и размещение информации о внепроцессуальных обращениях осуществляется в соответствии с Порядком размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации о внепроцессуальных обращениях, утвержденным приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 11 декабря 2013 г. N 241. Информация о внепроцессуальных обращениях регистрируется в журнале учета внепроцессуальных обращений (форма N 86)²³⁴.

В свою очередь, решая вопрос о принятии соответствующего обращения к производству, арбитражный суд устанавливает, соответствует ли оно формальным требованиям, предъявляемым Кодексом к его форме и содержанию (статьи 125, 126 АПК РФ). В связи с этим судья осуществляет предварительную проверку сведений, содержащихся в обращении, в том числе проверяет, подписано ли данное обращение и принадлежит ли подпись уполномоченному лицу. В случае несоблюдения установленных требований подлежат применению положения части 2 статьи 127, части 1 статьи 128 АПК РФ²³⁵.

Поскольку Кодексом не предусматривается подача в электронном виде заявления об обеспечении иска, заявления об обеспечении имущественных интересов (статьи 92, 99), ходатайства о приостановлении исполнения судебных актов (статьи 283, 298), то такое заявление (ходатайство) может быть подано в суд только на бумажном носителе. Ходатайство об обеспечении иска, изложенное в исковом заявлении, поданном в соответствии с частью 1 статьи 125 АПК РФ посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет, считается не поданным в арбитражный суд, при этом в определении о принятии искового заявления (заявления) указывается, что такое ходатайство может быть подано лишь на бумажном носителе²³⁶.

Начальник отдела делопроизводства в судебном органе ведет централизованный учет письменных заявлений, жалоб и предложений граждан по вопросам организации и обеспечения деятельности суда и на действия судей, не связанные с рассмотрением конкретных дел²³⁷.

Итак, административные правовые отношения в сфере рассмотрения обращений граждан имеют безусловную актуальность в правовой материи, проецируясь на высшую ценность любого государства – права, свободы и законные интересы человека и гражданина. В этой связи, ученые-административисты вполне справедливо уделяют повышенное внимание делению административно-правовых отношений по характеру юридической защиты (охраняемые в судебном порядке и охраняемые во внесудебном (административном) порядке), а также по субъективному составу (во-первых, между административно-публичными органами и гражданами, а во-вторых, между судебными органами и гражданами). Кроме того, все Инструкции и Положения о порядке рассмотрения судами общей юрисдикции, арбитражными и военными судами устанавливают единую систему организации делопроизводства, порядок работы с процессуальными и иными документами, единые правила организации приема, регистрации, учета обращений, рассмотрения, дачи ответов, а также осуществления контроля за соблюдением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

Полномочия государственных органов власти при изъятии земель для строительства спортивных объектов

Статья 35 Конституции Российской Федерации закрепляет²³⁸:

1. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

2. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основании решений:

1) уполномоченных федеральных органов исполнительной власти - в случае изъятия земельных участков для государственных нужд Российской Федерации (федеральных нужд), в том числе для размещения объектов федерального значения. Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти принимают также решения об изъятии земельных участков в связи с осуществлением недропользования (за исключением земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием участками недр местного значения);

2) уполномоченных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации - в случае изъятия земельных участков для государственных нужд субъекта Российской Федерации (региональных нужд), в том числе для размещения объектов регионального значения. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации принимают также решения об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием участками недр местного значения;

3) органов местного самоуправления - в случае изъятия земельных участков для муниципальных нужд, в том числе для размещения объектов местного значения²³⁹.

Согласно статье 56.4 ЗК РФ, решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд может быть принято на основании ходатайств об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, с которыми в упол-

номоченные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления, предусмотренные статьей 56.2 настоящего Кодекса, вправе обратиться организации.

ЗК РФ закрепил основания и порядок изъятия земельного участка и недвижимости находящейся на этом участке для государственных и муниципальных нужд. Так, согласно ст. 49. ЗК РФ изъятие земельных участков у собственников для государственных и муниципальных нужд осуществляются в исключительных случаях, а именно выполнением международных договоров РФ, строительством и реконструкцией объектов государственного и местного значения, а так же иные основания предусмотренные законодательством РФ.

Решение об изъятии земельного участка или нескольких земельных участков для государственных нужд принимает уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, на уровне субъекта РФ уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ, на местном уровне, орган местного самоуправления.

Таким образом, изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд для строительства спортивных объектов может осуществляться только в том случае, если будет опубликовано решение, которое принял уполномоченный на это орган. При этом следует отметить, что решение орган может принять:

1. по собственной инициативе;
2. по волеизъявлению иных лиц, от которых поступит ходатайство, что регламентируется ст. 56.4 ЗК РФ.

**Раздел 2.
Материалы
XII Международной научно-практической
конференции, посвященной памяти
Юрия Марковича Козлова,
состоявшейся 14 февраля 2019 года по иным
проблемам административного права и процесса**

Биткова Л.А.
*заведующий кафедрой правоведения
ФГБОУ ВО «Российский государственный аграрный университет
– МСХА имени К.А. Тимирязева»,
кандидат юридических наук, доцент*

**Административно-экологический спор:
понятие, содержание, механизмы разрешения**

Изменения, происходящие в российской действительности, неизбежно приводят к необходимости пересмотра механизма правового регулирования общественных отношений. Следует согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова, считающего реальным и более глубоким, чем было до недавнего времени, «проникновение» административно-правового регулирования во все сферы нашей жизнедеятельности, именно оно должно стать «несущей конструкцией» всей правовой системы страны. Сложившаяся в последние десятилетия практика деятельности правоприменительных органов позволяет констатировать наличие более широкого спектра административно-правовых отношений и их структурных модификаций, чем предлагала традиционная доктрина. Становится очевидной связь административно-правовых отношений с реализацией публичных функций, оказанием публичных услуг, закрепленных за органами исполнительной власти, публичной администрацией и ее агентами. Однако, правовая основа и качество оказания некоторых публичных услуг оставляют желать лучшего.

Одной из самых сложных для осуществления и непрозрачных или абстрактных для общественного сознания, на наш взгляд, является экологическая функция государства. В ст.42 Конституции РФ закреплено: каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на

возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Анализу отдельных аспектов содержания и значения права на благоприятную окружающую среду в современной правовой науке посвящены труды ученых-экологов: С.А.Боголюбова, М.И. Васильевой, И.О. Красновой, Н.В.Кичигина, А.А. Ялбулганова и других.

Толкование данной нормы позволяет выявить неразрывную связь, во-первых, между правом человека, гражданина на благоприятную окружающую среду и обязанностью государства в лице его органов и других институтов признавать, соблюдать и защищать это право (ст. 2 Конституции РФ), во-вторых, между экологическим правонарушением и ущербом от него как вредного последствия, а также установить особенности общественных отношений, возникающих при наличии указанных юридических фактов.

Одной из ключевых особенностей рассматриваемых общественных отношений является их объект - окружающая среда как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. При этом, компонентами природной среды выступают земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле²⁴⁰.

Государственно-правовое регулирование в этой сфере направлено, прежде всего, на охрану окружающей среды, что находит свое выражение в принятии законодательных и иных нормативных актов по ограничению отрицательного воздействия хозяйственной и иной деятельности человека на окружающую среду, ее сохранению и контролю за происходящими в ней изменениями, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов. Реализация установленных норм осуществляется с использованием административных, экономических и социально-психологических методов управления в совокупности, например, принятие решения о предоставлении налоговых льгот хозяйствующим субъектам, использующим передовые природоохранные технологии; введение экономических (материальных) санкций за превышение нормативов негативного воздействия на окружающую среду и т.п.

Но, несмотря на достаточный уровень правовой урегулированности экологических правоотношений, определение направлений их стратегического развития²⁴¹, пока не выработаны механизмы

преодоления конфликта частных и публичных интересов в природоохранной сфере. К примерам такого конфликта можно отнести оспаривание гражданами и общественными объединениями отказов в проведении референдумов по вопросам, связанным с охраной окружающей среды, по мотивам принадлежности вопросов, предлагаемых на референдумы, к сфере ведения Российской Федерации, тогда как охрана окружающей среды является сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; несогласие местного населения с размещением на территории полигонов для размещения твердых коммунальных отходов; возможное включение экологической информации в состав сведений генерального плана города, составляющих государственную тайну²⁴² и т.д.

В целом, судебная практика об оспаривании гражданами и общественными объединениями нормативных и ненормативных правовых актов на основании нарушения права на благоприятную окружающую среду достаточно многочисленна и разнообразна, но она нуждается в научном анализе и систематизации с учетом баланса интересов личности, общества и государства в экологической сфере. Пока в России нет устойчиво сложившейся системы конституционных ценностей, не определено место в этой системе и значение права на благоприятную окружающую среду, оно будет толковаться на основании презумпции его нарушения, а все судебные решения будут носить казуальный характер.

В сложившихся условиях представляется возможным и перспективным развитие теории административно-экологического спора как межотраслевой правовой категории, представляющей собой разногласия между физическими и юридическими лицами (организациями) с одной стороны и субъектами публичной власти с другой по поводу реализации экологических норм и принципов, требующие их разрешения в установленной процессуальной форме.

Предметом такого спора может выступать как неправомерное поведение физических и юридических лиц в природоохранной сфере, так и неправомерные действия или бездействие органов государственной и муниципальной власти при обязательности обеспечения экологических прав граждан и организаций в рамках их компетенции. В первом случае механизм привлечения виновных лиц к юридической ответственности разработан, нормативно закреплен и действует: уполномоченные органы и должностные лица обязаны реагировать на нарушения экологического законодательства. Во втором случае общественные отношения спорного характера возникают по инициативе граждан или организаций при

обращении к публичной администрации, если считают, что их права в экологической сфере были нарушены. Сложность заключается в неоднозначности существующих правил судебного разрешения таких споров.

По вопросам, касающимся охраны окружающей среды, граждане имеют право обращаться в органы публичной власти с жалобами, заявлениями и предложениями (ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Право обращаться с исками по таким же вопросам предоставлено общественным организациям (ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). При рассмотрении жалобы граждан, оспаривающих конституционность ст. 11 указанного Закона по причине отказа в иске о прекращении строительства в природоохранной зоне, Конституционный Суд РФ отметил, что «в системе действующего правового регулирования в области охраны окружающей среды гражданам предоставляется достаточное количество адекватных средств и возможностей для получения государственной, в том числе судебной, защиты права на благоприятную окружающую среду»²⁴³. Однако, на наш взгляд, такая позиция Конституционного Суда РФ недостаточно обоснованна, т.к. иск является разновидностью судебной жалобы, а неиспользование права на обращение через общественные организации вторично по сравнению с личным (индивидуальным) обращением, что подтверждается положениями ст. 33 Конституции РФ, поэтому формулировки статей 11 и 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» следует синхронизировать, расширив спектр процессуальных возможностей граждан.

Вступивший в силу в 2015 году Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) позволяет разнообразить варианты судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав граждан и организаций, возникающих из административных и иных публичных отношений, путем, например, оспаривания нормативных правовых актов полностью или в части; актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций и т.д.

Так, по заданию Верховного Суда Российской Федерации, Самарским областным судом проведено изучение судебной практи-

ки рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (глава 21 КАС РФ) и административных дел об оспаривании решений, действий, (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 22 КАС РФ), связанных с применением законодательства в области охраны окружающей среды за период с 15 сентября 2015 года по 02 июня 2017 года. В результате были изучены 24 административных дела; большую их часть составляют дела, в которых в качестве административного истца выступает прокурор; административными ответчиками, в основном, выступают органы местного самоуправления, в частности, администрации муниципальных районов, администрации сельских и городских поселений. У судов Самарской области возникают некоторые сложности при определении вида судопроизводства при рассмотрении дел с вышеуказанными требованиями прокурора к органам местного самоуправления, так как в исках не заявлено требований об оспаривании решений, действий (бездействия) администрации. Между тем, суды области исходят из публичного характера данных правоотношений, поскольку КАС РФ содержит открытый перечень дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства и обобщающим признаком для такого рода дел является то, что они должны возникать из публичных правоотношений, связанных с властными полномочиями органов публичной власти и иных организаций, наделенных публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих²⁴⁴.

В качестве примера конфликта экологических интересов и других личных интересов граждан можно упомянуть иск об оспаривании постановления Правительства РФ от 28.12.2017 № 1684 «О создании национального парка «Ладожские шхеры»» в части включения территории одного из муниципальных районов в границы создаваемого национального парка. Административный истец в числе прочих аргументов заявлял о том, что при проведении государственной экологической экспертизы были не учтены результаты публичных слушаний, на которых подавляющее большинство участников проголосовало против создания национального парка (поскольку установление режима национального парка повлечет за собой ограничения для местных жителей)²⁴⁵.

Следует отметить, что право граждан на благоприятную окружающую среду не связано с наличием или отсутствием доказательств последствий вредного воздействия окружающей среды на человека²⁴⁶, но для определения характера и размера ущерба, причиненного экологическим правонарушением, доказательства необходимы. По нашему мнению, в нормативных актах важно активнее использовать более широкое понятие «экологический ущерб (вред)», определение которого закреплено положениями п.3.5 ГОСТ Р 54003-2010: «негативные последствия, вызванные загрязнением окружающей среды, утратой и истощением природных ресурсов, разрушением экосистем, создающие реальную угрозу для здоровья человека, растительного и животного мира, а также для материальных ценностей»²⁴⁷. Специальные процессуальные нормы о возмещении экологического ущерба (вреда) отсутствуют, а возмещение имущественного и морального вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства. Как показывают материалы судебной практики, судьи не всегда могут «адекватно» определить характер экологического ущерба, что является следствием отсутствия нормативно закрепленного понятия и наличием несовершенной методики определения причиненного ущерба в денежном эквиваленте. Предпочтительнее, чтобы при разрешении подобного рода споров обязательно устанавливался характер и размер экологического ущерба (вреда) в административно-судебном порядке.

Таким образом, состояние экологического правопорядка в нашей стране напрямую зависит не только от закрепления органов, осуществляющих природоохранную деятельность, их полномочий, перечня экологических правонарушений и видов ответственности за них, но и определения процессуального порядка реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Адаптация российского законодательства в механизм международного регулирования административной ответственности юридических лиц

Позиции ученых-административистов о необходимости совершенствования отечественного административного законодательства в основном сходятся.

Так, среди наиболее проблемных вопросов усовершенствования института административной ответственности выделяют:

- согласование действующего законодательства Российской Федерации с положением Конституции РФ²⁴⁸ относительно установления административной ответственности исключительно законами Российской Федерации;
- установление ответственности юридических лиц за административные правонарушения;
- совершенствование системы административных взысканий и согласования размеров штрафов в соответствии с соразмерностью ущерба, причиненным административным проступком;
- совершенствование системы административной процедуры по привлечению к ответственности за совершение проступков и ее разветвления мерами принуждения уголовно-процессуального характера.

В рамках исследования административной ответственности иностранных физических и юридических лиц следует выделить одну, требующую решения, проблему - адаптацию национального законодательства к международным стандартам.

Проблема заключается в том, что в законодательстве об административных правонарушениях, сложившемся сегодня, отсутствует систематизация норм в рамках одного закона, что приводит к конкуренции норм, несоответствия их требованиям, предъявляемым к правовой нормы. Нередко указанные нормы имеют двусмысленное толкование содержания диспозиции статьи. При этом, учитывая большое количество коллизий, несогласованностей и пробелов в правовом регулировании, систематизацию законодательства об административной ответственности следует проводить в форме кодификации.

Учитывая это, возникает вопрос: какой путь реформирования законодательства об административной ответственности является

наиболее эффективным: совершенствование отдельных положений КоАП РФ благодаря внесению многочисленных изменений и дополнений или принятие новой редакции КоАП РФ с проведением кодификации действующего административного законодательства РФ в этой сфере?

Второй вариант, вероятно, является наиболее целесообразным, поскольку только разработки новых концептуальных основ административной ответственности, в том числе иностранных физических и юридических лиц, позволит модернизировать законодательство в указанной сфере в соответствии со стандартами зарубежных стран, в отличие от которых Россия, к сожалению, до сих пор не смогла принять новый кодекс течение многих лет ее существования.

Стоит отметить, что система международно-правового регулирования является наиболее целостной системой. Международно-правовое регулирование сегодня значительно устойчивее, менее зависящее от политических колебаний, а его результаты легче прогнозируемы. Международно-правовое регулирование более формализованное, более точное. Оно отличается от других систем определенностью своего содержания и силой юридического воздействия - обязательной силой. В результате процесс реализации норм международного права наиболее отчетливо проявляется в процедурах соблюдения, исполнение, использование и применение норм международного права²⁴⁹.

Таким образом, в самом общем смысле механизм международного регулирования административной ответственности физических и юридических лиц – это система средств и способов регулирования и реализации международных правоотношений в этой сфере, как процесс правореализации.

При этом, в качестве главных элементов указанного механизма, устанавливаются: принципы и нормы международного права, международно-правовое сознание и международно-правовые отношения.

Кроме этого, адаптация правовой системы России к международной правовой системе состоит также в интеграции национального административного права в международное административное право, а в связи с этим – приведение в соответствие их систем.

Так, теоретики административного права утверждают, что на сегодня национальная конституционная норма всячески пытается меняться и приводится в соответствие с международным правом. Этот механизм является чрезвычайно разнообразным и предусматривает ряд специфических процедур, приемов и средств, которые являются нехарактерными для классического взаимодействия. Благодаря функционированию указанного механизма осуществляется внедре-

ние международного права путем внесения соответствующих изменений в существующие конституции государств или принятие дополнительных конституционных законов.

В общем, международное право сформировало уникальный и специфический механизм имплементации его норм в национальные правовые системы государств-членов, который является достаточно эффективным. В условиях необходимости максимального сближения отечественного законодательства с европейским законодательством особенно ценным для России является изучение опыта стран ЕС.

Стоит изучить развитие института административной ответственности тех европейских стран, где оно развивается наиболее прогрессивно. Учитывая это, особый интерес вызывает изучение опыта Франции и Федеративной Республики Германии.

Фактически обе названные страны составляют основу отдельных самостоятельных моделей административной ответственности. Ведь сегодня достаточно распространено мнение о том, что имеющееся в современных зарубежных странах административное право, с определенной условностью, делится на следующие две модели:

1) модель, характерная для Франции и стран, которые позаимствовали ее правовую систему;

2) модель, которая присуща Германии и странам, где доминирует влияние германского права. Конечно, существует также модель, типичная для стран, которые не признают обособленности административного законодательства - США, Великобритания и другие страны с англосаксонской правовой традицией. При этом законодательство стран Запада под административной ответственностью предусматривает несколько иные отношения чем, например законодательство России. Поэтому особого внимания заслуживают ведущие системы континентального права, к которому собственно и принадлежит Россия.

Следует отметить, что на сегодня концепция административной ответственности в Германии и Франции имеет следующие характеристики: является управленческой (органы публичной власти и их должностные лица вступают между собой в вертикальные отношения власти и подчинения, при реализации которых могут совершаться определенные виды административных правонарушений); публично-сервисной (органы публичной власти вступают в отношения с физическими и юридическими лицами с целью предоставления им публичных услуг и требованием соблюдать определенные правила поведения, зафиксированные в законах и других нормативных актах, при реализации которых могут совершаться определенные виды

административных правонарушений); правозащитной (привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц, а также должностных лиц и органов публичной власти, совершивших административные правонарушения)²⁵⁰.

Немецкое административное право, фактически является правом публичного управления, развивается в русле континентально-европейской традиции. В Германии административные правонарушения с позиции систематизации принадлежат к криминалистически-правовой отраслевой стороне сферы. Однако право административных проступков отличается от уголовного права смысловыми аспектами. Кроме того, если определенное деяние имеет признаки как преступления, так и административного проступка (например, нарушение правил дорожного движения как проступок и наступления тяжких последствий такого нарушения как преступление), то преимущество в применении имеет немецкий уголовный закон.

Следует учитывать, что на современном этапе российская система права административных проступков и административной ответственности системно приближена не к административному праву Германии в смысле права управления, а именно к праву уголовному. Речь идет о заложенном принципе виновной ответственности и применения мер принуждения к лицам, признанным виновными в совершении правонарушения, в российском праве административных проступков и административной ответственности²⁵¹.

Существенно отличается подход к осознанию административной ответственности во Франции. По мнению Э. Талапиной, к внешним и внутренним факторам, влияющим на административное право этой страны, следует отнести движение европейской интеграции, глобализации, реформу децентрализации, контрактualизацию государственного управления, проникновение информационных технологий в управление²⁵².

Французскую модель административной ответственности фактически можно считать «стержнем» административного права. Четко следуя доктрине публичного права, французские административисты достаточно подробно разработали большинство аспектов регулирования нормами административной ответственности. В частности, для этой модели остается постоянной тенденция к детальному регулированию административных отношений, сочетание материальных и процессуальных норм, тщательной регламентации процедур принятия решений и ответственности.

Французские ученые отмечают, что здесь административная ответственность, по сути, мало чем отличается от гражданской ответственности. Во французском административном праве, как и в праве гражданском, предусмотрена ответственность именно за виновное

деяние, которое было доказано с позиции невыполнения правового обязательства. Фактически французская правовая доктрина основывается на том, что сущность административного права состоит в его правозащитном характере.

Поэтому судебная практика среди видов судебных споров выделяет два вида, которые выявляются при реализации государственной власти в области ее организационного оформления и материальной части. Речь идет о спорах, касающихся неправильных служебных действий, которые не влекут за собой ответственность виновного лица - служебный проступок, что в административной судебной практике предусматривают ответственность административного органа, но не его сотрудника; личной вины (члена административного органа в отличие от вины административного органа), которая находится в компетенции судов по уголовным и гражданским делам, которая предусматривает личную вину сотрудника, а не административного органа, где он работает, поскольку судопроизводство касается его лично, а ведомство не несет ответственности за личную вину своего сотрудника²⁵³.

Среди основных тенденций развития современного института административной ответственности юридических лиц - поиски адекватных путей совершенствования законодательной базы в указанной сфере. В административно-правовой науке выдвигаются самые разнообразные концепции обновления законодательства об административной ответственности. Многие ученые предлагают пойти по пути некоторых европейских стран, которые не имеют единого кодифицированного акта, который устанавливал бы ответственность за административные проступки.

Анализ существующей зарубежной доктрины регулирования отношений в административно-правовой сфере ярко свидетельствует о концептуальности института юридической ответственности юридических лиц, специфическом кодифицированном характере норм административной ответственности юридических лиц. Ведущие системы континентального права на сегодня активно демонстрируют поиск соответствия между концептуальными принципами, на которых построен институт административной ответственности, и потребностями в эффективных средствах государственного принуждения, способных функционировать в современных условиях. Кроме этого, достаточно заметна тенденция приведения в соответствие нормотворческой деятельности к современному содержанию административно-правового статуса человека, где приоритетным является защита основных прав и свобод человека.

Существующая законодательная база, которая, так или иначе, касается сферы административных деликтов иностранных граждан,

сегодня требует изучения и просмотра, что будет способствовать: выявлению и признанию устаревшими нормативно-правовых актов или отдельных их положений; устранению противоречий между отдельно взятыми источниками; четкому разграничению нормотворческой компетенции между государством и его субъектами; определению дальнейших путей развития отечественного законодательства в этой сфере в соответствии с реалиями сегодняшнего дня.

Результатом пересмотра указанной нормативно-правовой базы должно стать построение многоуровневой системы²⁵⁴ предупреждения и профилактики административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами на территории России.

Этому вполне может служить качественно-правовая систематизация всего массива действующих и создание новых норм, объединенных в единой кодификации нормативных актов «О миграции и противодействия правонарушениям иммигрантов».

Такая систематизация будет способствовать объединению всех существующих на сегодня законов и подзаконных актов различных органов государственной власти, регулирующих вопросы миграции населения (как внешней, так и внутренней), а также вопросы административных деликтов, совершаемых иностранными гражданами и вопросы административных деликтов, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России. При этом, касаясь вопросов административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории нашей страны, сборник законов должна ориентироваться на КоАП РФ, а также учитывать нормы международного права, в том числе те, что есть результатом интеграционной международной политики.

Поскольку иммунитет от административной юрисдикции может быть также распространен и на других лиц на основе двух- и многосторонних межгосударственных соглашений, целесообразным было бы также заключение единого перечня таких лиц в соответствии с действующими международно-правовыми договорами.

Итак, под механизмом международно-правового регулирования административной ответственности физических и юридических лиц понимается система средств и способов регулирования и реализации международных правоотношений, то есть процесс правореализации. При этом в качестве основных элементов указанного механизма выступают принципы и нормы международного права, международное сознание и международно-правовые отношения.

Бондарь Е.О.

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

Моргунова В.А.

*курсант факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

Правовое регулирование организации парковочных мест в центре Москвы: последние изменения

На современном этапе очень активно развивается производство автомобилей. Происходит их модернизация как в области строения, так и в области пользования. Автотранспорт становится с каждым днем все более доступным для разных слоев населения. В связи с увеличением транспорта появляются новые проблемы, связанные с их контролем, регулированием, обслуживанием и многие другие, которые со временем усложняются и требуют более тщательной разработки, в особенности, на законодательном уровне. Но, несмотря на все попытки органов государственной власти урегулировать сферу пользования автотранспортом, как на федеральном уровне, так и на местном – остается множество пробелов, для устранения которых требуется много сил, средств и времени. В данной главе затронута одна из таких: проблема дефицита парковочных мест в центре города Москвы.

Для каждого владельца автомобиля, который хотя бы один раз ездил в центр Москвы, знакома данная проблема, и можно сказать, что она приводит в ужас всех людей, которым приходится сталкиваться с ней изо дня в день. Не смотря на все попытки государственной власти решить данную проблему (например, проект «Московское Парковочное Пространство», который предусматривает систему платных парковочных мест), центр Москвы не обеспечен достаточным количеством парковочных мест.

Если рассматривать отдельные районы Москвы, где расположены недавно построенные дома, то можно заметить, что данная проблема в таких районах не настолько остра. Это связано, прежде всего, с тем, что в настоящее время при строительстве обязательным условием для разрешения на строительство дома является выделение парковочных мест для автотранспорта будущих жильцов.

Так, санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПин 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях» содержат следующее: «2.3. Отводимый под строительство жилого здания земельный участок должен предусматривать возможность организации придомовой территории с

четким функционированием зонированием и размещением площадок отдыха, игровых, спортивных, хозяйственных площадок, гостевых стоянок автотранспорта, зеленых насаждений».

По данным ГИБДД в 2017 году в Москве количество зарегистрированных машин составляет приблизительно 5,6 миллионов. Стоит отметить, что ежегодно в Москве становится на 8-10% автотранспорта больше. Если посмотреть статистику по годам, то можно увидеть, что каждый год в Москве регистрируется 350-400 тысяч единиц автотранспорта.

Активный прирост количества машин начался с середины 90-х годов прошлого столетия. Для примера, в 1950-м году – 82 тысячи транспортных средств; в 1960 – 150 тысяч; в 1970-м году – 500 тысяч единиц автотранспорта.

Однако, рассматривая проблему дефицита парковочных мест в центре Москвы, стоит вспомнить об исторической предпосылке данной проблемы: большинство зданий в центре Москвы построены до 60-х годов 20 века.

Это указывает на то, что в то время при строительстве домов такой фактор, как необходимость парковочных мест особо не рассматривался, так как нужды в этом не было. Ведь автотранспорт в те времена считался необычайной роскошью, которую мог себе позволить очень маленький процент населения.

Следовательно, в центре Москвы практически отсутствуют подземные парковки, что увеличивает объем машин, нуждающихся в парковочных местах.

В процессе применения правовых норм, установленных законодательством Российской Федерации, происходит множество проблем, которые связаны с многосторонностью и неоднозначности развития современного общества. Как уже было отмечено ранее: в обществе постоянно происходит технологических процесс в области развития транспорта и его эксплуатации, из-за этого возникает необходимость постоянного совершенствования законодательства.

Именно по этой причине хотелось бы обратить внимание на нововведения в области парковки и стоянки транспортных средств в центре города Москвы.

Так, согласно постановлению Правительства Москвы от 4 декабря 2018 года №1496 были внесены изменения в постановление Правительства Москвы №32 и постановление Правительства Москвы №289, которые регулируют сферу организации и контроля над платными парковочными местами в городе Москве. Изменения в данные законодательные акты вступили в силу 15 декабря 2018 года, согласно пункту 3 постановления Правительства Москвы №1496

Указанным выше постановлением Правительства Москвы были введены новые денежные тарифы за платные парковочные места, установлены

новые зоны в центре Москвы, внесены изменения в правила, устанавливающие бесплатную парковку транспортных средств в центре Москвы.

Согласно изменениям, введенным постановлением Правительства Москвы №1496 введены следующие тарифы по оплате парковочных мест в центре Москвы:

1. Обычный круглосуточный;
2. Повышенный круглосуточный;
3. Пониженный круглосуточный;
4. Дифференцированный.

Указанный тарифы, согласно прогнозированию руководителей проекта «Московский Паркинг», которые непосредственно занимаются всеми процессами, касающимися организации платных парковочных мест, обеспечением сотрудниками и средствами фотофиксации транспортных средств и иными вопросами, связанными с платными парковочными местами в центре Москвы, обязаны обеспечить снижение уровня загруженности потока автомобилей в центре столицы. Это объясняется повышением тарифов, установленных данными изменениями в действующее законодательство.

Так, согласно пункту 2 постановление Правительства Москвы №1496 вносятся следующие изменения (Приложение 1).

В пределах Бульварного кольца, учитывая его внутреннюю и внешнюю территории, изменяются цены на тарифы:

- 1) По обычному круглосуточному тарифу установлены следующие цены:
 - С 21 часа 00 минут до 8 часов 00 минут – 80 рублей в час;
 - С 8 часов 00 минут до 21 часа 00 минут – 200 рублей в час.

2) По пониженному круглосуточному тарифу установлены следующие цены:

- С 21 часа 00 минут до 8 часов 00 минут – 80 рублей в час;
- С 8 часов 00 минут до 21 часа 00 минут – 100 рублей в час.

От Бульварного кольца до Садового и на Садовом кольце:

- 1) По обычному круглосуточному тарифу установлены следующие цены:
 - С 21 часов 00 минут до 8 часов 00 минут – 60 рублей в час;
 - С 8 часов 00 минут до 21 часа 00 минут – 80 рублей в час.

2) По дифференцированному тарифу установлены следующие цены:

- С 21 часа 00 минут до 8 часов 00 минут – 60 рублей в час;
- С 8 часов 00 минут до 21 часа 00 минут- 50 рублей за первые 30 минут, 150 рублей в час, начиная с 31-ой минуты.

В пределах Третьего транспортного кольца, учитывая его внутреннюю и внешнюю территорию, установлены следующие тарифы:

1) По повышенному круглосуточному тарифу:

- С 21 часа 00 минут до 8 часов 00 минут – 200 рублей в час;
- С 8 часов 00 минут до 21 часа 00 минут – 380 рублей в час.

В соответствии с изменениями, введенными с 15 декабря 2018 года, бесплатная парковка в центре Москвы может быть осуществлена в следующих случаях:

1. По нерабочим праздничным дням;
2. По дням, следующим за праздничным днем или на который он перенесен (Приложение 2,3);
3. По субботам;
4. По воскресеньям (за исключением улиц, включенных в список улиц с повышенным тарифом и на которые не распространяется возможность бесплатной парковки по воскресеньям) (Приложение 4)

Также важным изменением является снижение времени остановки транспортного средства в зоне платных парковочных мест: если ранее время составляло 15 минут, то с 15 декабря 2018 года если транспортное средство будет находиться более 5 минут и водитель не оплатит парковку по установленному на данном участке тарифу – то будут следовать меры административной ответственности, а именно наложение административного штрафа, установленного статьей 8.14 Кодекса об административных правонарушениях города Москвы, согласно которой владельцу транспортного средства придется заплатить штраф в размере 2500 рублей. При этом следует отметить, что при оплате штрафа за данный вид административного правонарушения, отсутствует возможность получения 50 процентов скидки, так как он предусмотрен Кодексом города Москвы, а не Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. То есть, при получении штрафа за административное правонарушение, предусмотренного статьей 12.19 Кодекса об административных правонарушениях, которое рассматривалось ранее, представляется возможным получение скидки 50 процентов (это значит в размере 1500 рублей), если оплатить штраф в течение 20 дней с момента нарушения административного законодательства.

Таким образом, нововведения в сфере правил парковки в центре города Москвы, которые были предложены Российским экономическим университетом имени Плеханова, направлены на улучшение транспортной ситуации в городе Москва, а именно: на снижение количества транспортных средств, прибывающих в центр Москвы, в основном в один период времени (рабочее время), а конкретнее будние дни с 8 часов до 21 часа. Так же стоит отметить, что Российский экономический университет имени Плеханова рекомендует поднять тарифы еще выше, в частности до 500-600 рублей. Это объясняется тем, что такие меры смогут обеспечить местным жителям и автомобилистам, приезжающим ненадолго в центр Москвы, места для своих транспортных средств.

Нецензурная лексика как признак административного правонарушения

Одной из задач законодательства об административных правонарушениях является защита общественной нравственности²⁵⁵. Решение указанной задачи и реализация властных полномочий в рассматриваемой сфере равным образом ложится на всех субъектов административно-правовых отношений, наделенных властными полномочиями. Однако обособленным и наиболее востребованным элементом в указанной сфере, по нашему мнению, выступают сотрудники органов внутренних дел (полиции). Полицию следует рассматривать как специальный субъект защиты общественной нравственности с учетом возлагаемых на нее обязанностей.

В Федеральном законе «О полиции» прямо указано, что соблюдая и уважая права и свободы человека и гражданина, сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание²⁵⁶. Такое предписание обязывает сотрудников полиции защищать общественную нравственность путем пресечения любых действий, способных причинить ущерб нравственному состоянию человека. Одновременно необходимо отметить, что реализация задачи защиты общественной нравственности путем применения административно-правовых запретов в перспективе преследует цель сберечь нравственные устои российского общества, препятствуя при этом их подмене или искажению.

Бесспорно, что отдельные дефиниции, содержащиеся в законодательстве, устаревают и требуют своего пересмотра с учетом возникновения новых общественных отношений. Одной из таких, на наш взгляд, является понятие «нецензурная брань», закрепленное в административном законодательстве Российской Федерации. Вместе с тем, некоторые исследователи свидетельствуют как об отсутствии нормативного определения понятия «нецензурной брани», так и законодательного закрепления перечня соответствующих бранных слов²⁵⁷.

Очевидно, что по ряду объективных причин представляется нецелесообразным закреплять перечень таких слов, однако, в целях совершенствования правового регулирования вопросов защиты общественной нравственности, следует обратить более

пристальное внимание на правовое содержание понятия «нецензурная брань». В частности «нецензурный» – есть неприличный и непристойный, а «брань» – есть осуждающие и обидные слова; ругань²⁵⁸.

Само понятие «нецензурная брань» – уже не просто ряд неприличных и непристойных выражений, а слов осуждающих, резко порицающих и обидных, с помощью которых человека пытаются унижить, обидеть, показать его половую принадлежность, социальный статус²⁵⁹. Разумеется, что такие слова произносятся в соответствующей обстановке, когда между людьми возникает личная неприязнь.

Возникновение и развитие подобных ситуаций приводит к совершению административного правонарушения, связанного с оскорблением личности²⁶⁰, если нецензурное высказывание унижает честь и достоинство потерпевшего в неприличной форме, было умышленно и непосредственно сказано в адрес конкретного лица – потерпевшего и содержит характеристику его личности, личных качеств и поступков²⁶¹.

Как следует из судебной практики, в объективной реальности такое правонарушение возникает в результате словесного конфликта²⁶² и может выражаться путем унижения чести и достоинства с применением нецензурной брани²⁶³. Судебная практика также подтверждает²⁶⁴, что понятие «нецензурная брань» выступает признаком конкретного административного правонарушения, посягающего на гарантированные Конституцией Российской Федерации права граждан на защиту своей чести и доброго имени²⁶⁵. Такое правонарушение носит адресный характер и совершается в отношении узкого круга лиц, либо вовсе в отношении конкретного лица.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях понятие «нецензурная брань» содержится в четырех составах правонарушений (ст. 6.26, 6.27, 13.21, 20.1 КоАП РФ) и связано с охраной общественных отношений в разнородных областях. При этом рассматриваемое понятие образует ключевой признак административного правонарушения.

Анализ положений федерального законодательства свидетельствует, что нецензурная брань является лишь частью того массива слов и выражений, которые не соответствуют нормам современного русского литературного языка²⁶⁶. Законодательные ограничения распространяются на нецензурную брань в общественном месте, однако все ненормативные слова и выражения, применяемые в общественных местах, по своей сути не могут выступать в качестве нецензурной брани, если не имеют определенной

целевой направленности. В бесконфликтной ситуации они являются лишь элементами речи не соответствующей определенным стандартам.

Следует предположить, что понятие «нецензурная брань», впервые фигурирующее в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях²⁶⁷, характеризовало моральное состояние общества, большинство членов которого не могло вообразить себе ситуацию, в которой было бы возможно публично употреблять нецензурные слова, включая их в обыденную речь. Однако предусмотрительно был введен запрет на нецензурную брань в общественном месте.

В настоящее время ситуация развивается таким образом, что нецензурные слова начали употребляться публично, а также активно фигурировать в литературных произведениях и продуктах средств массовой информации, выступая элементами речи без цели кого-то оскорбить, обидеть, задеть чью-то честь, достоинство, либо опорочить доброе имя.

Реалии таковы, что бранные слова вошли в лексикон современной молодежи, перестали восприниматься ими как недопустимые для использования в общественных местах. В молодежной среде не считается зазорным пользоваться нецензурной лексикой при выражении своих чувств и эмоций. Этому, в частности, поспособствовали недобросовестные действия средств массовой информации, включая сеть «Интернет». В их информационном пространстве порой происходит эстетизация безобразного и сдвигаются критерии эстетических оценок²⁶⁸. Если поначалу вульгаризмы, а затем и нецензурная речь воспринимались как экзотика, то со временем такие элементы стали вполне привычным и обыденными.

Ненормативный стиль речи стал прочно укореняться в молодежном быту, в межличностном общении²⁶⁹. В настоящее время молодые люди не считают зазорным пользоваться нецензурной лексикой при выражении своих чувств и эмоций, а элементы такой лексики стремительно внедрились в их обыденную речь. Как справедливо отмечает Ю. Бондарева «нецензурная лексика, является очень серьезной проблемой современного общества. Употребление бранных слов становится частью нашей жизни. Это открыто поощряется. Нецензурные слова несутся с экрана телевизора, со страниц современных книг и журналов, с театральных подмостков. Сквернословие охватило все социальные слои общества»²⁷⁰.

Принимая во внимание изложенное, а также в целях унификации действующего законодательства и совершенствования прак-

тической деятельности полиции, назрела необходимость пересмотра понятия «нецензурная брань», как ключевого элемента, характеризующего отдельные виды административных правонарушений.

Следует подчеркнуть, что нецензурная брань является «инструментом», при помощи которого осуществляется порицание конкретного человека или группы лиц, когда осуждению подвергаются их действия или поступки, либо внешний вид или социальный статус, либо в такой форме выражается негативное отношение к каким-либо социальным процессам. При этом порицание высказывается с целью унизить, оскорбить, причинить моральный вред и страдания. Обращенная к конкретной личности нецензурная брань будет являться элементом объективной стороны отдельного административного правонарушения – оскорбления. Однако публичное оскорбление личности затрагивает интересы широкого круга лиц, которые являются невольными свидетелями такого рода конфликта. Без оскорбительного и обидного тона нецензурная брань в общественном месте воспринимается окружающими в ином виде – как ряд нецензурных слов, высказанных публично. С такой точки зрения в действиях правонарушителя формально будет отсутствовать состав административного правонарушения, выражающийся в явном неуважении к обществу, сопровождающегося нецензурной бранью в общественных местах, так как в этих словах будет отсутствовать оскорбление личности, что учитывается в судебной практике при назначении наказания за оскорбление.

В связи с изложенным, понятие «нецензурная брань» целесообразно включить в диспозицию части 1 статьи 5.61 КоАП РФ «Оскорбление» для уточнения способа совершения указанного административного правонарушения, а содержащееся в настоящее время в КоАП РФ понятие «нецензурная брань», заменить на понятие «нецензурная лексика».

Определение термина «лексика», представляя собой словарный состав стиля языка, в совокупности с понятием «нецензурный» способно образовать желаемую правовую конструкцию с соответствующей смысловой нагрузкой, дающей возможность более точно применить ограничения КоАП РФ и защитить общественные отношения от новых видов посягательств.

При толковании понятия «нецензурная лексика» необходимо учитывать, что это действия лица, выраженные публично в неприличной словесной, либо письменной форме и адресованные неопределенному кругу лиц, либо конкретному лицу, совершенные без цели унижить чью-то честь и достоинство. Квалифициру-

ющими признаками такого правонарушения обязательно выступают публичная и неприличная форма выражения.

Установление административной ответственности за применение нецензурной лексики в общественном месте позволило бы законодателю оградить общество от проявлений нежелательных трансформаций общепринятого стиля общения и изложения речи, допустимого к употреблению в общественных местах, а также применяемого в продукции средств массовой информации.

Однако наряду с введением запретительных норм необходимо вводить меры, направленные на искоренение желания употреблять вульгарные и бранные слова в молодежной среде. В этих целях следует повышать требования к качеству продукции средств массовой информации, а при определении категории пользователей, для которых предназначен продукт средства массовой информации, уделять особое внимание лексическому содержанию материала и его соответствию нормам современного русского литературного языка.

В случае принятия соответствующих законодательных поправок органы внутренних дел (полиция) получают дополнительные административно-правовые механизмы реагирования на проявление рассматриваемых правонарушений, с возможностью привлекать виновных лиц за употребление нецензурной лексики в общественных местах в рамках административной ответственности за мелкое хулиганство. В описываемом случае порядок привлечения лиц к административной ответственности будет наиболее корректно соответствовать сложившейся ситуации, в которой сегодня фактически повсеместно нарушаются ничем не защищенные общественные отношения.

Кобзарь-Фролова М.Н.
*ведущий научный сотрудник сектора
административного права и административного процесса
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор*

Административно-правовые методы: понятие, правовая характеристика

Административное право – одна из ведущих отраслей российской системы права, многогранная область российского законодательства, регулирующая отношения во всех сферах и областях общественной жизни, активно развивающаяся наука. Для целей регулирования общественных отношений и в научных исследованиях административное право использует самые разнообразные методы.

Как известно, предмет и метод являются главными, основополагающими критериями разделения отраслей и выделения из них самостоятельных. Предмет – ведущий материальный критерий разграничения правовых отраслей. Предмет имеет объективное содержание, predetermined характером общественных отношений складывающихся в отрасли и не зависит от внешних факторов (например, воли законодателя). Метод самостоятельного значения не имеет (связан с государственной волей, отражает государственную политику и др.). Он тесно взаимодействует с предметом, произведен от предмета и выполняет роль обеспечивающего юридического критерия, однако не менее важного, чем предмет. Очевидно, что выделение различных групп общественных отношений, еще не образует систему права и не порождает автоматически отрасли, подотрасли. При этом в системе правовых отраслей очень мало абсолютно самостоятельных и часто встречаются такие виды общественных отношений, которые регулируются различными отраслями права. Например, отношения страхования, таможенные отношения, налоговые, банковские и др. И тогда одного материального критерия недостаточно. В этом случае определяющее значение отводится методу отрасли, поскольку каждая область общественных отношений имеет свой, характерный для нее способ воздействия на участников отношений и проявление их воли.

Только во взаимодействии предмета и метода происходит отграничение одной отрасли от другой и видны её наполняющие (подотрасли, институты, категории).

Феноменальность метода административного права состоит в том, что посредством метода происходит воздействие на широкий круг общественных отношений, реализуется регулятивная функция государства (исполнительной власти). Содержательная сторона метода столь широка, что происходит его интеграция в другие (молодые, выделившиеся из административного права) отрасли, подотрасли, институты.

При этом проблема метода(ов) административного права остается весьма дискуссионной темой. Так к настоящему времени сложилось четыре подхода к сути и пониманию метода административного права.

1. Единственным методом административного права является собственно *административный метод (административно-правовой метод)*²⁷¹, позволяющий выделить административное право в самостоятельное отраслевое образование.

2. Административное право использует для целей регулирующего воздействия два основных метода: императивный и диспозитивный²⁷².

3. Применительно к сфере общественных отношений, регулируемых административным правом, методы именуют: административно-императивный и административно-диспозитивный²⁷³.

4. Метод административного права является имманентным методом административно-правового регулирования и состоит из предписаний, запретов и дозволений²⁷⁴.

Первый подход – классический подход, разработанных учеными классиками административного права (Бахрах Д.Н., Козлов Ю.М., Попов Л.Л. и др.). Он выкристаллизовывается из сути государственного управления общественными отношениями и тесно связан с предметом административного права и деятельностью публичных, в первую очередь, исполнительных органов власти и органов местного самоуправления. Суть административно-правового метода выявляется в его властности. Сама властность проявляется в односторонности и обязательности предписаний и в формах воздействия на граждан, юридических лиц, общество в целом. Посредством метода административного права обеспечивается связь законодателя (представительных органов) и общества, каждого из его граждан. Государство в одностороннем порядке наделяет полномочиями публичные органы власти правом на обеспечение исполнения законодательства в определенной сфере отношений.

Административный метод способствует своими специфическими средствами и приемами укреплению демократических устоев общества, достижению целей обеспечения прав и свобод лично-

сти, созданию эффективного механизма развития российского общества.

Представляется, что второй подход основан на сущности и проявлении характерных черт основного (административного) метода. Метод рассматривается как некий критерий, сочетающий юридические средства и приемы, при помощи которых осуществляется асимметричное воздействие государственной власти на волю, сознание, поведение людей. Императивность метода связывается воздействием властных предписаний, регламентации властных общественных отношений, наличием субординации (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права²⁷⁵. Диспозитивность менее присуща административно-правовым отношениям, но имеет место при заключении административных договоров, распределении функций между органами управления²⁷⁶.

Авторы третьего подхода рассматривают важность отдельных нюансов, общественных отношений, регулируемых административным правом²⁷⁷. И пишут о том, что система регулируемых административным правом общественных отношений, складывается в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства и имеет своей целью достижение баланса публичных и частных прав и интересов²⁷⁸.

В основе четвертого подхода²⁷⁹ лежит идея о том, что все отрасли права независимо от предмета правового регулирования используют всеобщую триаду методологического инструментария: предписание, запрет и дозволение. Имеет значение лишь объем каждого инструмента во властном регулировании отношений. Наибольший удельный вес в общем объеме методов используемых административным правом, несомненно, занимают предписания (прямые распорядительные средства)²⁸⁰. Таким образом, метод административного права отождествляется с административно-правовыми методами, используемыми органами исполнительной власти и органами местного самоуправления для регулирования общественных отношений. Однако возрастает удельный вес таких методов правового регулирования, которые до недавнего времени играли несколько второстепенную, производную роль от традиционных методов правового регулирования, к ним относятся стимулирование, согласование, прогнозирование и др. Один из представителей Саратовской школы теоретиков административного права – В.М. Манохин, писал, что административному праву характерны не только запреты и предписания, но и равенство, согласование, рекомендации и др.²⁸¹ Ю.М. Козлов придерживался мнения о том, что запреты, дозволения, обязывания –

есть *универсальные способы* правового регулирования отношений в рамках административно-правового метода²⁸².

Авторская позиция строится на конституционно закрепленных принципах свободы и равенства. Неверным было бы говорить о том, что граждане находятся в подчинении у органов власти. Граждане (частные субъекты) не подчиняются публичным органам (полиции, налоговым, таможенным, иным), какими бы исполнительно-распорядительными полномочиями они не обладали. Граждане (частные субъекты) свободны в силу Конституции РФ и подчиняются только закону, только обрاملенной в форме закона норме права. Государственная воля, законы и иные правовые предписания должны быть ориентированы на реализацию гражданами и юридическими лицами гарантированных прав и свобод, на обеспечение баланса публичных и частных интересов.

Второе – это то, что публичные органы (исполнительная власть, органы местного самоуправления) выступают связующим звеном, обеспечивающим исполнение действующего законодательства. Их деятельность должна быть ориентирована на реализацию гражданами и их объединениями прав и свобод и способствовать достижению баланса публичного и частного интереса. Осуществляя (реализуя) свои полномочия публичные органы могут издавать подзаконные нормативные правовые акты. Преимущественно, они носят императивный характер, характер предписаний. Однако они также должны иметь строгую направленность: обеспечение исполнения законодательства, обеспечение свобод и др. Таким образом, суть исполнительной власти – обеспечить от имени государства блага гражданам, их объединениям и обществу в целом (в идеале).

Уместно отметить (третье), что обязательность предписаний исходящих от публичных органов, зеркально налагает обязанность должностным лицам этих органов соблюдать изданные предписания и четко следовать норме закона.

О необходимости включать в предмет административного права институт защиты прав и свобод граждан писали И.Ш. Киляханов²⁸³, А.С. Пиголкин²⁸⁴ и др. Небезынтересным является позиция Звоненко Д.П., Малумова А.Ю., Малумова Г.Ю., которые пишут о том, что административное право – это не только право на жизнь и защиту, но и право на то, чтобы быть услышанным государством и обществом. Существенная часть его норм призвана обеспечить функционирование человека и общества в сложных системах, во взаимодействии с техническими достижениями прогресса. Административное право – это право, которое ведет общество от средневековья, к жизни по закону и справедливости²⁸⁵.

Л.Л. Попов рассуждая о методе административного права, выделял *три юридические возможности*: предписание, запрет, дозволение, которые в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения, устанавливая запреты, либо предоставляя возможности для самостоятельного выбора, но в рамках правовой нормы²⁸⁶.

В сложившихся условиях, когда в стране предпринимаются попытки построения истинно демократического, правового, социально ориентированного государства основная задача административного права – обеспечить гражданам реализацию их конституционных прав, свобод и законных интересов. Поэтому должны быть пересмотрены подходы к предмету и методу административного права.

Предмет административного права должен отражать совокупность общественных отношений, возникающих при обеспечении публичной властью конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, иных отношений, связанных с деятельностью публичных органов, а также при осуществлении административного судопроизводства.

Метод административного права один единственный – административно-правовой. Метод абсолютно автономен. Административно-правовой метод, позволяет воздействовать на общественные отношения, осуществляя регулятивную функцию права. В этом феноменальность административного права. Суть, которой мы наполняем предмет отвечает на вопрос, что изучает административное право, а её метод есть совокупность приемов, способов, с помощью которых складываются отношения в рамках предмета.

Не следует отождествлять метод отрасли, метод науки и методы административно-правового регулирования отношений.

Посредством метода административного права (административно-правового метода) обеспечивается связь законодателя (представительных органов) и общества, каждого из его граждан. Метод отрасли представляет собой совокупность юридического инструментария, посредством которого государство (в первую очередь, исполнительная власть) оказывает необходимое воздействие на общественные отношения, на волю и сознание граж-

дан и их объединения, направляя их для целей упорядочивания, регулирования, контроля и др.

Матузов Н.И., Малько А.В., характеризуют метод как категорию собирательную и выделяют составляющие её компоненты, дающие представление о том, каким образом государство с помощью права воздействует на происходящие социальные процессы²⁸⁷:

- а) установление границ регулируемых отношений,
- б) издание подзаконных нормативных актов, предусматривающих права и обязанности субъектов,
- в) наделение участников общественных отношений правоспособностью и дееспособностью, позволяющих им вступать в разнообразные правоотношения;
- г) определение мер ответственности (принуждения) на случай нарушения установлений.

Методы административно-правового регулирования – есть совокупность приемов, способов, инструментов, посредством которых публичные органы осуществляют свои полномочия. К ним относят: запреты, обязывания, дозволения, предписания, стимулы и др.

Методы науки – совокупность научных приемов и способов, посредством которых исследователи получают истинные объективные знания, накапливают их, обобщают, анализируют и выдвигают предложения направленные на совершенствование законодательства и/или правоприменительной практики. Это такие методы как аналитический, сравнительно-правовой, функциональный, метод системных связей и др. Методология науки – это учение о том, какими путями и способами, приемами необходимо изучать административно-правовые отношения.

Ковшевацкий В.И.

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

Теоретико-прикладные проблемы реализации административно-правовых запретов в отношении государственных служащих

Признание в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью государства позволяет констатировать о демократическом векторе развития нашего государства. Вместе с тем, помимо прав и свобод Основной закон также содержит нормы, ограничивающие эти права. При этом конституционные права могут быть ограничены только на основании федерального закона (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). В обеспечение значительной части прав и свобод весомая роль лежит на административно-правовых запретах. Общепринятым считается разделение административно-правовых запретов на две группы: 1. возникающие при реализации административно-деликтного законодательства; 2. применяемые в отношении государственных служащих²⁸⁸. В настоящей статье предпринята попытка проанализировать понятие и виды административно-правовых запретов второй группы.

Система административно-правовых запретов, применяемых в отношении государственных служащих, установлена Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ, согласно которому госслужащий не вправе осуществлять иную оплачиваемую деятельность, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; получать от третьих лиц вознаграждения (подарки, деньги, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иное), связанные с исполнением служебных обязанностей, и др. Цель подобных запретов – антикоррупционные мероприятия в государственном аппарате и укрепление авторитета органов публичной власти.

В научной среде не утихают дискуссии по вопросу толкования юридических категорий «запрет» и «ограничение». Отдельные авторы полагают, что эти понятия по смыслу являются синонимами. Данный факт обусловлен тем, что законодатель сам указывает в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ, что запреты, обусловленные режимом государственной службы, обозначены как ограничения. Е.В. Охотский выделил должностные ограничения, обозначив их как ряд запретительных мер в отношении госслужащих²⁸⁹. Между

тем, Ф.Н. Фаткуллин, считает, что отождествлять эти категории нельзя, так как ограничение не преследует цели искоренения какого-либо общественного отношения, а лишь пытается удержать его в указанных рамках²⁹⁰.

Таким образом, можно предположить, что под административно-правовыми запретами в отношении госслужащих понимаются нормативные предписания, обозначающие рамки их дозволенного поведения, за нарушение которых применяются меры государственного принуждения.

Стоит отметить, что юридически закрепленные запреты и ограничения в отношении госслужащих можно исследовать в следующих аспектах:

- 1) запрет заниматься иными оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- 2) запрет на получение вознаграждения от третьих лиц в связи с исполнением своих должностных обязанностей;
- 3) строгое соблюдение государственно-служебной дисциплины;
- 4) приоритет публичных интересов над личными;
- 5) политическая нейтральность.

Анализ основополагающих запретов представляется более оптимальным с позиции представленных в литературе классификаций, поскольку они способствуют разработке системного подхода к изучению императивных начал на государственной службе, выделению их закономерных связей со спецификой отдельных видов государственной службы²⁹¹. Условно запреты можно подразделить на общие, специальные и особенные запреты, дифференцированные по критерию их распространенности. Общие запреты регламентированы в ранее указанной ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и связаны с критериями дееспособности, гражданства, факторами судимости и иными значимыми для данного вида деятельности обстоятельствами.

К специальным запретам относятся те, которые применяются в отношении лиц, проходящих службу в различных органах государственной власти. Они закреплены в нормах права, отражающих специфику их профессиональных компетенций. К примеру, для сотрудников полиции существует запрет на применение специальных средств при проведении мирных массовых мероприятий²⁹².

Говоря об особенных запретах, необходимо отметить, что они отражают содержание функциональных обязанностей сегмента государственных служащих. Так, запрет на обработку персональных данных о личной жизни, политических и религиозных взглядах, распространяется на сотрудников, осуществляющих кадровую работу.

По отраслевой принадлежности запреты можно подразделить на конституционные, трудовые и административные. К конституционным запретам косвенно можно отнести возможность лишения свободы человека только с санкции суда, также как недобровольное проникновение в жилище только по судебному решению или в строго оговоренных в законе случаях. К трудовым запретам относятся, например, ограничение привлекать к работе в ночное время беременных женщин. К административным запретам можно отнести запрет на публичные высказывания относительно деятельности органов публичной власти²⁹³.

Данный запрет был предметом рассмотрения Конституционного Суда, суть правовой позиции которого сводилась к недопустимости подобного рода суждений и оценок в смысле похвальном и одобрительном, так как иное свидетельствует о тенденции укоренения отношений личной преданности, бюрократической сплоченности, покровительства и внеслужебной зависимости нижестоящих служащих от вышестоящих. Также можно дифференцировать запреты по временному критерию на бессрочные, срочные и краткосрочные. Действие бессрочных запретов продолжается также после увольнения с государственной службы. Это, к примеру, обязанность неразглашения служебной информации. Срочными являются запреты, действие которых ограничено периодом прохождения служащими государственной службы, в частности, это запрет использование материально-технических средств в личных целях²⁹⁴. Краткосрочные запреты распространяются, например, в отношении лиц, уволившихся с государственной службы, на распространение информации ограниченного доступа.

Содержание прав, которые ограничивают запретительные меры позволяет классифицировать на личные (к примеру, публичные высказывания о деятельности органов государственной власти); экономические (приобретение акций, приносящих доход); социальные (прекращение реализации своих функциональных обязанностей в целях урегулирования служебного спора); политические (запрет на создание политических партий, религиозных организаций в органах государственной власти). По своему назначению запреты могут быть подразделены на служебные и должностные, где первые должны обеспечивать эффективное и бесперебойное функционирование государственного аппарата и имеют неразрывную связь с профессиональной служебной деятельностью в определенном государственном органе (к примеру, недопустимость осуществления военными служащими, прокурорскими работниками оплачиваемую деятельность, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности. Должностные же запреты выражают базовые

направления деятельности того или иного государственного органа (так, сотрудник полиции не имеет право применять пытки, насилие, иное жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение)²⁹⁵. Далее, представляется возможным также выделить абсолютные и относительные запреты по критерию наличия возможности отступления от них. Логично предположить, что нарушение абсолютных запретов недопустимо ни при каких обстоятельствах, они императивны и однозначны.

Наглядным примером служит запрет на использование госслужащими преимуществ своего должностного положения для предвыборной агитации. Между тем, при наличии конкретных оснований относительные запреты могут и не исполняться. Подобные ситуации возникают, например, в случае реализации запрета на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от третьих лиц, это нормативное предписание не распространяется на ситуации получения подарков в рамках официальных мероприятий²⁹⁶.

Подводя итог проведенному научному анализу, можно констатировать, что дифференциация административно-правовых запретов, применяемых в отношении государственных служащих, по сути, весьма условна и не может претендовать на исчерпывающий перечень всех возможных видов запретов – допустимо применение и других критериев для классификации. Вместе с тем, проведенная дифференциация имеет место на жизнь, так как наглядно демонстрирует наиболее распространенные группы запретов в отношении госслужащих.

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

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

К вопросу о взаимной передаче полномочий между МЧС России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является одной из стратегических целей государственной и общественной безопасности²⁹⁷. По данным Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий на территории России в 2017 г. произошло 257 ЧС, в том числе локальных – 111, муниципальных - 108, межмуниципальных - 13, региональных – 18, межрегиональных – 3, федеральных – 4. В результате ЧС погибло 556 чел., пострадало 36402 чел., спасено 5342 чел.²⁹⁸.

Меры по предупреждению и ликвидации ЧС реализуются исходя из федеративного устройства Российской Федерации. В соответствии с п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся вопросы осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий. В целях исключения дублирования полномочий по указанным вопросам органами власти различных территориальных уровней, а также четкого определения ответственности за их реализацию, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68 – ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в главе второй установил соответствующее разграничение полномочий.

Важной составляющей механизма координации действий, сил и средств защиты населения и территорий является четкое определение компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, форм их участия в реализации мероприятий, закрепленных в программах более высокого территориального уровня, установление способов

взаимодействия МЧС России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации²⁹⁹. Подобное взаимодействие происходит, в том числе, в случае заключения между ними соглашений о передаче друг другу части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров, осуществления мероприятий по гражданской обороне, поиска и спасения людей на водных объектах.

Конституция РФ в ч.ч.2 и 3 ст. 78 определяет возможность прямой и обратной передачи части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению между ними.

Правовой механизм такой передачи закреплен в ряде нормативных правовых актов. Закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет возможность заключения между ними соглашений о передаче друг другу части своих полномочий (далее – Соглашений). Процедура заключения подобных соглашений определяется Правительством РФ³⁰⁰. Правительство также выступает третьей стороной при заключении соглашений между региональными и федеральными органами исполнительной власти в лице координационного органа - Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее – Комиссия)³⁰¹. Для урегулирования разногласий, возникших между сторонами Соглашения, Комиссия на своем заседании рассматривает вопросы, связанные с его заключением, и принимает согласованное сторонами решение о его подписании либо о прекращении процедуры заключения. Правительство распоряжением утверждает Соглашение. Соглашение вступает в силу с даты вступления в силу распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении.

Закон № 184-ФЗ устанавливает требования к содержанию Соглашения, в том числе в них в обязательном порядке должны закрепляться условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, порядок осуществления контроля за осуществлением части полномочий, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашений.

В настоящее время Минюстом России разработаны, утверждены и действуют примерные формы соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о переда-

че высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, а также соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации³⁰².

При анализе указанных примерных форм и сложившейся практики заключения подобных Соглашений возникает вопрос: почему Соглашения заключаются между федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять функции в определенной сфере, и высшим исполнительным органом субъекта РФ. Правовое положение данных органов различно и более правильным было бы законодательно закрепить возможность заключения Соглашений непосредственно с отраслевыми органами исполнительной власти субъектов РФ, определив в каких целях, в соответствии с какими принципами, в каких отраслях, какими и каким отраслевым органам исполнительной власти могут передаваться соответствующие полномочия. Кроме того, важными являются вопросы об инициаторе заключения Соглашения (т.е. о возможности конкретного органа исполнительной власти в пределах его компетенции выступать инициатором передачи полномочий), о конкретных полномочиях органа исполнительной власти, которые могут быть переданы и об их объеме. Данные вопросы могут быть урегулированы на уровне нормативных правовых актов, определяющих правовое положение названных субъектов (в положениях о них), в пределах, установленных законодательством.

Во исполнение положений постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» Минюстом России осуществляется ведение реестра Соглашений.

Одним из федеральных органов исполнительной власти, заключившим наибольшее число подобных соглашений с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (по данным Минюста России их более 86), в настоящее время является Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий³⁰³.

Анализ содержания Соглашений, заключенных МЧС России начиная с 2011 года, позволяет сделать вывод о том, что они однотипны по видам передаваемых сторонами полномочий.

Так, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации передает МЧС России следующие полномочия в организации мероприятий по защите населения и территорий от ЧС межмуниципального и регионального характера: осуществление подготовки и содержания готовности необходимых сил и средств; организации обучения населения способам защиты и действиям в ЧС; участие в обеспечении проведения эвакуационных мероприятий; осуществление информирования населения о ЧС; участие в создании и поддержании в постоянной готовности системы оповещения и информирования населения о ЧС; осуществление сбора информации в области защиты и обмен такой информацией, обеспечение экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или возникновении ЧС; участие в организации создания резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС; содействие устойчивому функционированию организаций в ЧС; организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В свою очередь, МЧС России передает исполнительному органу субъекта Российской Федерации оперативное управление ГУ МЧС России по соответствующему субъекту Российской Федерации в части исполнения переданных полномочий. Кроме того, в более поздних соглашениях предусматривается передача осуществления государственного пожарного надзора и государственного надзора в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера в отношении юридических лиц, входящих в состав звеньев территориальных подсистем РСЧС, за исключением юридических лиц, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 1-го и 2-го классов³⁰⁴.

Проанализировав заключенные соглашения, можно сделать вывод, что они составлены по типовому шаблону, без учета особенностей территорий, зачастую носят формальный характер. Однако в подобных соглашениях необходимо учитывать природно-климатические различия, а также степень концентрации опасных производств, риск техногенных аварий и стихийных бедствий. В ряде субъектов соглашения заключены только о взаимном сотрудничестве, то есть силы и средства МЧС России и субъектов РФ, предназначенные для совместных действий без распределения полномочий, дублируют друг друга.

Таким образом, необходимо пересмотреть соглашения, что позволит каждой из сторон более результативно выполнять возложенные задачи в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с действующим законодательством.

Субъекты предоставления государственных услуг

Система публичного администрирования переживает глубинные преобразования, суть которых в том, что контрольные и юрисдикционные функции исполнительных органов отходят на второй план, выдвигая вперед необходимость эффективного и гарантированного обеспечения удовлетворения потребностей частных лиц в публично-правовой сфере³⁰⁵. В деятельности органов исполнительной власти прослеживается переход на клиентскую ориентацию, что отражает появление функций государства по предоставлению публичных услуг населению.

Категория «публичные услуги» появилась с развитием теории сервисного государства, в рамках которой государство понимается как субъект оказания рассматриваемых услуг, обязанный обеспечивать достойное жизнеобеспечение человека, защиту его прав и свобод³⁰⁶.

Следует констатировать, что в настоящее время отсутствует единое понимание сущности публичной услуги. В российском законодательстве отсутствует определение публичной услуги. Хотя в некоторых международно-правовых актах, например, в Конвенции ООН против коррупции 2003 года, термин «публичная услуга» используется. А это, в свою очередь, предполагает его последующее раскрытие в актах национального законодательства.

И в научной литературе, и в документах программного характера³⁰⁷ публичная услуга отождествляется с государственной. Однако, анализируя выделенные в научной литературе признаки публичных услуг³⁰⁸, следует констатировать, что публичные и государственные услуги представляют собой целое и часть.

Государственные услуги непосредственным образом связаны с публичными функциями государства, их оказание государственными структурами основано и вытекает из этих функций. В любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечить удовлетворение которых берет на себя государство.

Под государственной услугой принято понимать добровольное или обязательное, в силу закона, взаимодействие физического или юридического лица (клиента) с органом исполнительной власти или его должностным лицом (агентом), в результате которого

происходит изменение прав, ресурсов, полномочий клиента³⁰⁹. При этом отмечается, что деятельность уполномоченных органов направлена на реализацию в установленном порядке прав и удовлетворение потребностей заявителей³¹⁰, и эта деятельность должна иметь полезный эффект³¹¹.

Легальное понятие государственной услуги закреплено в статье 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210)³¹². Так, в соответствии с указанным законом государственная услуга – это деятельность органов, предоставляющих государственные услуги, по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий указанных органов.

Закон № 210 определяет субъектов предоставления государственных услуг. К ним относятся: федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 1 Закона № 210 в качестве субъектов предоставления государственных услуг называются организации, участвующие в предоставлении перечисленными выше органами государственных (муниципальных) услуг. К ним относятся:

- специально созданные организации в виде многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг (который является организацией, созданной в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения, в том числе являющейся автономным учреждением) (п. 5 ст. 2 Закона № 210);

- подведомственные государственному органу или органу местного самоуправления государственные или муниципальные учреждения или унитарные предприятия (п. 8 ст. 2 Закона № 210).

Если анализировать положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), то можно выделить еще одного субъекта предоставления государственных услуг: иные юридические лица, в случаях, установленных законодательством Российской Федерации³¹³.

Учреждения, в которых могут оказываться услуги, подразделяются на казенные (абз. 39 ст. 6, абз. 2 ст. 69.1 БК РФ), бюджетные

и автономные (абз. 3 ст. 69.1, ч. 1 ст. 78.1 БК РФ), некоммерческие организации, не являющиеся государственными (абз. 4 ст. 69.1 БК РФ). Согласно части 1 ст. 7.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³¹⁴ в качестве такой некоммерческой организации может выступать государственная компания.

Такие субъекты созданы публично-правовыми образованиями именно с целью обслуживания граждан и организации в «органической» функционально-правовой связи с другими оказывающими услуги субъектами, обеспечивающей целостность и слаженную работу механизма, направленного на предоставление публичных благ. Поэтому исключение из системы государственных (муниципальных) услуг такого элемента, как услуги данных организаций, невозможно. Такую позицию высказывает С.А. Шайдуров в своем диссертационном исследовании³¹⁵.

В научной литературе отмечается, что Закон № 210 как базовый документ, регламентирующий этот вид деятельности, несколько сужает круг субъектов, которые могут оказывать государственные услуги³¹⁶. Как справедливо отмечает Е.Б. Лапина, Бюджетный кодекс РФ, давая определение государственным услугам, не исключает возможности иных органов государственной власти (судебных и законодательных) оказывать такие услуги³¹⁷.

Отметим, что в число субъектов предоставления государственных услуг был добавлен ключевой элемент банковской системы страны - Банк России. Это произошло в мае 2017 года, когда Правительством РФ было принято два в некотором роде революционных документа³¹⁸. Это Постановление Правительства РФ от 4 мая 2017 года № 525³¹⁹ и распоряжение Правительства РФ от 4 мая 2017 года № 865-р³²⁰. Согласно этим документам Банк России обязуется в рамках действия системы государственных услуг предоставлять заявителям 20 определенных услуг. К таковым, например, относятся: услуга по предоставлению сведений из Центрального каталога кредитных историй о бюро кредитных историй; услуга по предоставлению сведений из государственного реестра кредитных потребительских кооперативов; услуга по предоставлению сведений из единого реестра саморегулируемых организаций актуариев; услуга по предоставлению сведений из реестра лицензий акционерных инвестиционных фондов; услуга по предоставлению сведений из реестра профессиональных участников рынка ценных бумаг; услуга по предоставлению сведений из реестра аттестованных лиц; услуга по предоставлению сведений из реестра лицензий бирж и торговых систем; услуга по

предоставлению сведений из реестра лицензий управляющих компаний; иные услуги.

Однако стоит отметить, что в тексте подзаконных актов перечень и основные характеристики услуг, которые обязан предоставлять Банк России, обозначены как «иные», а не «государственные». Банк России, как следует из Постановления Правительства РФ, не может оказывать государственные услуги, поскольку не является государственным органом, органом исполнительной власти. Вместе с тем он может и должен предоставлять иные услуги, которые в общем и целом обладают характеристиками государственных услуг.

Оригинальную позицию занимает И. М. Докучаева, предлагая исключить государственные органы из перечня субъектов, оказывающих государственные услуги. По ее мнению, на законодательном уровне должна быть определена роль государственных органов исключительно как организаторов предоставления государственных услуг; предоставлять же услуги непосредственно должны самостоятельные хозяйствующие субъекты (юридические лица), созданные и действующие в соответствии с гражданским законодательством³²¹.

Таким образом, мы видим, что, несмотря на нормативно закрепленный перечень субъектов предоставления государственных услуг, по данному вопросу в научной литературе нет единого мнения. Предлагается расширительное толкование указанных субъектов. Важность данного вопроса заключается в понимании статуса уполномоченных на оказание государственных услуг субъектов, их ответственности в рассматриваемой сфере, что в конечном счете будет влиять на эффективность деятельности указанных субъектов.

Михайленко Н.В.

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

Актуальные вопросы предоставления органами внутренних дел государственных услуг

В настоящее время Российская Федерация переживает стремительный подъем: развитие информационных технологий и как следствие повсеместное распространение интернета привело к тому, что меняется сама структура общественной жизни. Однако, как и всегда, одним из основных показателей, характеризующим развитие в социальной и экономической сфере жизнедеятельности, является эффективность государственного управления. Ставя решение такой задачи в приоритет, последние десять лет в России связаны с трансформацией государственного аппарата, снижением чрезмерного государственного регулирования и повышением качества предоставляемых государством услуг. Отдельного рассмотрения достойны также действия по повышению эффективности органов власти и открытости в информационной сфере.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ №1632-р от 28 июля 2017 года «О цифровой экономике Российской Федерации»³²², с 2018 года реализуется программа по развитию государственного управления, а также повышению эффективности и конкурентоспособности в экономической и социальной сфере. Подобного положения вещи придерживаются некоторые авторы, так например Н.Л. Шарандина считает, что цифровая экономика должна являться приоритетной национальной целью государства³²³. Другие ученые считают, что современное развитие человечества требует от России создания не только цифровой экономики, но и таких направлений как: цифровое министерство обороны, цифровое министерство промышленности, цифровое министерство экономики, цифровое министерство науки и образования, цифровая полиция, цифровая налоговая служба и цифровая антимонопольная служба³²⁴.

В комплекс разрабатываемой программы, в том числе включается реализация политики страны, по предоставлению государственных услуг населению, через органы исполнительной власти, а в частности через органы внутренних дел (ОВД). Прежде всего, такое положение вещей связано с тем, что предоставление качественных государственных услуг, в настоящее время, является существенной стороной общественной жизни в стране. Ведь именно после обращения в государственные органы, люди составляют своё мнение о деятельности власти вообще и конкретной государственной структуре в частности. Именно поэтому, правоохранительная сфера, являясь существенным звеном в области защиты и поддержа-

ния прав и свобод граждан нуждается в действующих механизмах оказания таких услуг, что позволит создать доверительную обстановку между гражданами и правоохранительными органами.

Исходя из ранее сказанного, следует, что важнейшим направлением в реформировании данной сферы, будет являться разработка стандартов качества и доступности государственных услуг. Такое положение вещи позволит говорить о упорядоченности и конкретизации обязательств ОВД перед обществом и гражданами государства, а также о внедрении процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.

Подобные вопросы нашли своё отражение и в отечественной юридической науке, так например, проблемы реализации административной реформы и оказания государственных услуг населению со стороны ОВД рассматривались в трудах В.К. Бабаева, А.П. Ипакяна, В.Я. Кикотя, Т.Н. Кильмашкиной, В.В. Кожевникова, Л.М. Колодкина, А.М. Кононова, С.С. Маилаяна, А.Ф. Майдыкова, В.Д. Малкова, А.М. Меховича, А.С. Мордовца, А.М. Смирного, Н.А. Тимербаевой А.Г. Хабибуллина, В.В. Черникова и других.

Осуществление названных ранее задач, позволит сделать государственные услуги более доступными для граждан и организаций, повысить качество их предоставления, а также добиться достойного уровня эффективности административных процессов в органах исполнительной власти.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³²⁵ деятельность, связанная с предоставлением услуг населению является одной из основных государственных функций, стоя в одном ряду с нормотворческой деятельностью, контрольно-надзорной и управленческой функциями государства. Данный указ обозначает начало процессов, связанных с введением стандартизации государственных услуг, детализации и структурирования обязательств органов исполнительной власти перед обществом и личностью. Мероприятия таких административных реформ связаны с работами, которые проводятся в сфере информационно-коммуникационных технологий, в том числе в рамках уже указанных программ цифровой экономики и электронного правительства.

Ранее уже отмечалось, о возрастающей роли оказания государственных услуг населению в органах внутренних дел. Вообще под Государственной услугой³²⁶ понимается деятельность осуществляемая Правительством Российской Федерации, государственными внебюджетными фондами при реализации государственных функций, которые закреплены в Конституции РФ и федеральном законодательстве. Государственная услуга оказывает при запросе заявителя, при этом существуют пределы запроса таких услуг, закрепленные в НПА Федерации и её субъектов, касаясь полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Так, в целях реализации программ и поставленных задач, принимается Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 2010 года. Данный ФЗ закрепляет основные положения, которые касаются предоставления услуг со стороны государства. По итогу функционирования данного закона, существенно повысилась доступность государственных услуг, их качество. Деятельность государственных органов была направлена на защиту законных интересов граждан и повышение эффективности всего государственного управления. Для надлежащего функционирования Федерального закона, была регламентирована деятельность органов исполнительной власти в рамках оказания услуг по принципу «одного окна» и проведена дальнейшая модернизация систем, с переводом в электронную форму предоставления государственных услуг.

Проблему, возможно, решить только путем модернизации современных технологий, так как на данный момент двадцать первый век называют информационным, где развиты технологии, которые помогают гражданам по тому или иному вопросу быстро получить информацию. Так и в государственной сфере информационные технологии играют важную роль и помогают органам внутренних дел реализовать в полной мере свои полномочия в сфере государственных услуг.

Регламентацией оказания государственных услуг занимается не только федеральное законодательство, но и внутренние ведомственные акты. Так, приказ от 29 декабря 2014 № 1144 «О повышении качества предоставления государственных услуг в системе МВД России», был установлен перечень государственных услуг, которые вправе оказывать МВД России³²⁷.

16 мая 2011 года, Постановлением Правительства РФ №373, были утверждены правила разработки и утверждения административных регламентов по предоставлению государственных услуг. Регламент представляет собой нормативно-правовой акт федерального органа исполнительной власти, который устанавливает сроки и последовательность административных процедур, осуществляемых по запросу заявителей в пределах установленных полномочий в соответствии с требованиями федерального законодательства к организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Как показывает практика, самой распространенной государственной услугой предоставляемой МВД РФ является выдача справок о наличии или отсутствии судимости. В том числе востребованными являются услуги по регистрации автотранспортных средств, приему квалификационных экзаменов у водителей, с последующей выдачей водительских удостоверений. С недавнего времени перечень пополнился оформлением паспортов гражданина Российской Федерации и проведением добровольной гос-

ударственной дактилоскопической регистрации, а в некоторых случаях предоставление адресно-справочной информации³²⁸.

Касаемо порядка получения услуги, следует отметить, что по состоянию на сегодняшний день, для получения государственной услуги от ОВД, необходим небольшой перечень документов. Прежде всего, это связано с тем, что большая часть информации запрашивается и предоставляется через систему межведомственного электронного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Не так давно, в систему заявитель-ОВД, было включено 3 звено, которое является посредником при предоставлении государственных услуг. Такой орган получил название МФЦ, или же многофункциональный центр.

На протяжении длительного времени в России, для того, что бы получить нужный документ, граждане должны были долгое время собирать большое количество различных документов из всех возможных ведомств. В настоящее время, указанная проблема была полностью решена, так сотрудники ОВД, через систему межведомственного электронного взаимодействия самостоятельно направляют запрос на получение необходимой информации. Следует отметить и существенное развитие цифрового оказания услуг и соответственно экономии личного времени граждан.

К сожалению, у названных преимуществ, есть один существенный недостаток. Необходимо учитывать, что осуществляя любые действия в интернете, а особенно работу с государственными структурами, мы становимся уязвимыми к различным киберугрозам³²⁹. Именно поэтому в настоящее время активно развивается информационная безопасность в управленческом процессе МВД. Однако, не смотря на значимость таких действий, важность киберпреступлений недооценена и пока не изучена надлежащим образом.

Конституция Российской Федерации является основанием правового регулирования любой сферы, в том числе информационной безопасности. Систему источников информационной безопасности составляет не только Конституция РФ, но и федеральные законы, законы и указы по функционированию государственной системы управления. Информационная безопасность, в том числе предусмотрена законодательством субъектов Федерации. В указанных источниках, закрепляется право граждан, организаций и государства на информацию, устанавливаются основные права, обязанности, режим обработки и использования информации, гарантии реализации прав и ответственности субъектов информационных отношений.

Вообще Российское законодательство является весьма гибким и старается реагировать на процессы изменения в правовой и социальной сфере жизни общества. В связи с этим, появляются новые положения и нормы, регулирующие вопросы, связанные с информационной безопасностью. Соответственно и функционирование государственных органов и органов

внутренних дел в условиях цифровой экономики, это один из самых актуальных вопросов на сегодняшний день. А вот реализация таких процессов в полной мере связана с оказанием органами внутренних дел государственных услуг посредством систем электронного документооборота и автоматизированных информационных систем.

Подводя итоги проделанной исследовательской работы, следует отметить, что современный мир диктует нам свои правила. Растущая динамика развития информационных технологий выступает двигателем эффективного экономического роста Российской Федерации. Однако существенная проблема состоит в том, что темп модернизации информационных технологий уже сейчас опережает развитие правовой базы, которая связана с обеспечением безопасности. Как итог, принимаемые решения, должны быть связаны с глубоким и комплексным анализом больших данных. Такой подход, сможет обеспечить гибкое взаимодействие граждан и государства в лице органов внутренних дел. В настоящее время имеется потребность в выверенной концепции оказания государственных услуг населению со стороны органов внутренних дел. В рамках такой концепции необходимо представить развернутый реестр оказываемых услуг, провести разграничение функций органов внутренних дел и провести разработку мер, связанных с переходом на электронное оказание государственных услуг.

Основная проблематика, прежде всего, связана со способностью органов внутренних дел реализовать свои полномочия по предоставлению государственных услуг в таком русле, когда это становится удобным и доступным для населения. В том числе проблемным остается вопрос о реальности и фактической возможности получения услуг от органов внутренних дел именно теми лицами, которые непосредственно в этом нуждаются.

Важным остается вопрос о росте информационной и цифровой сферы и соответствующих такому росту кибернетических угрозах. Органы внутренних дел, являясь частью исполнительной ветви власти и непосредственным участником по привлечению к ответственности виновных и защите нарушенных прав граждан, обязаны повышать уровень знаний в области информационной безопасности.

Непосредственное повышение качества государственных услуг. Разработка и стандартизация качества, а также доступности государственных услуг, должна быть направлена на систематизацию и конкретизацию содержащихся в нормативно-правовых актах обязательств органов внутренних дел перед обществом гражданами и государством в области предоставления государственных услуг и последующего общественного контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.

Нургазинов Б.К.
*начальник отдела конституционного,
административного законодательства и государственного
управления*

*Института законодательства Республики Казахстан,
кандидат юридических наук
(Республика Казахстан, г. Астана)*

Тулепбаева А.С.
*ведущий научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства и государственного
управления*

*Института законодательства Республики Казахстан,
магистр юридических наук
(Республика Казахстан, г. Астана)*

К вопросу о необходимости разработки методики по исчислению размера штрафа за административные правонарушения в Республике Казахстан

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 указано о важной составной части административного права - административно-деликтном праве, перспективы развития которого связаны с обновлением законодательства об административных правонарушениях³³⁰.

С момента введения в действие Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года (*далее – КоАП РК*) ведется активная работа по его совершенствованию и дальнейшей гуманизации административно-деликтного законодательства.

КоАП РК охватывает практически все сферы деятельности общества и выполняет важную правозащитную функцию. Самым распространенным административным взысканием за совершенное административное правонарушение является административный штраф, предусмотренный подпунктом 2) части первой статьи 41 КоАП РК. Вместе с тем, имеющаяся практика установления размера штрафных санкций не позволяет раскрыть правовую природу и основания для исчисления его размера. КоАП РК от 5 июля 2014 года в отличие от КоАП РК от 30 января 2001 года устанавливает фиксированный размер административного штрафа с привязкой к месячному расчетному показателю (*далее - МРП*), т.е. без определения его минимального и максимального предела, что исключает какое-либо

усмотрение с учетом критериев соразмерности, хотя и снижает некоторые коррупционные риски.

Кроме того, институт исчисления административных штрафов в МРП, в связи с его ежегодным увеличением вызывает некоторые сомнения в гуманизации административно-деликтного законодательства. Так, в Законе Республики Казахстан от 30 ноября 2018 года № 197-VI «О республиканском бюджете на 2019-2021 год» установлено, что с 1 января 2019 года МРП для исчисления пособий и иных социальных выплат, а также применения штрафных санкций, налогов и других платежей в соответствии с законодательством Республики Казахстан равен 2 525 тенге, тогда как в 2018 году размер МРП составлял 2 405 тенге, в 2017 году – 2 269 тенге. Как видно, МРП с каждым годом повышается.

В Российской Федерации с 1992 года по 2007 год административный штраф в основном выражался в величине формально кратной минимальному размеру оплаты труда³³¹. В действующем КоАП РФ размер штрафа выражается в рублях и содержит минимальный и предельный его размер. Помимо этого, КоАП РФ в целях назначения справедливого и соразмерного характеру совершенного административного правонарушения, его последствий, степени вины, имущественного положения, а также иным имеющим существенное значение для индивидуализации административной ответственности и наказания суды вправе снижать административный штраф «ниже низшего предела» (*статья 4.1 КоАП РФ*)³³².

В некоторых европейских странах, как и в США, штраф исчисляется в денежном эквиваленте, либо ставится в зависимость от размера полученной выгоды в результате совершения нарушения, в зависимости от дохода правонарушителя³³³. Интересен опыт Финляндии, где наказание в виде штрафа за исключением несерьезных правонарушений, назначается по системе дневных ставок. Конечная сумма штрафа зависит от многих факторов, таких как количество иждивенцев у нарушителя, его капитал и ежемесячный доход, степень нарушения и тяжесть последствий. При этом верхней границы для суммы штрафа не существует³³⁴.

В методических рекомендациях, подготовленные в рамках программы работ ОЭСР/СРГ ПДООС в поддержку инструментов административного правоприменения в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии подробно раскрывается теория эффективности денежных санкций на основе соблюдения принципов соразмерности и справедливости.

В рамках методических рекомендаций эксперты описывают различные критерии определения размера административного штрафа за нарушение законодательства в области охраны окружающей сре-

ды, в том числе взимание штрафов, состоящие из составляющей экономической выгоды правонарушителя (*прибыль извлекаемая правонарушителем, в случае несоблюдения административного законодательства*) и составляющей тяжести (*дополнительную сумму, ставящую нарушителя в более затруднительное экономическое положение, чем если бы он соблюдал закон*), в противном случае у субъектов контроля будет общий экономический стимул к тому, чтобы откладывать соблюдение требований до тех пор, пока компетентные органы не примут меры правоприменения.

Так, Агентством по охране окружающей среды США разработана компьютерная модель под названием VEN, впервые использованная в 1984 году для исчисления размера штрафов на основании расчета экономических выгод от экономии затрат за период, когда объект не соблюдает природоохранные требования. Для стимулирования беспристрастного обращения с субъектами контроля система расчета штрафов должна быть достаточно гибкой для учета фактов каждого конкретного случая, такие как степень умысла и/или неосторожности субъекта в совершении правонарушения; степень его сотрудничества с компетентным контрольно-надзорным органом; несоблюдение требований нарушителем в прошлом и способность нарушителя выплатить штраф³³⁵.

В соответствии с экологическим законодательством Канады при определении размера административного штрафа за совершение экологических правонарушений применяются так называемые «оценки административного взыскания», предусмотренные пунктом 7 части 1 «Регулирование административных штрафов» Закона Канады «Об охране окружающей среды»³³⁶:

1. При определении суммы административного штрафа в конкретном случае руководитель должен рассмотреть следующие вопросы, если это применимо:

- 1) характер нарушения или неисполнения;
- 2) реальное или потенциальное неблагоприятное воздействие нарушения или неисполнения;
- 3) любые предыдущие нарушения или неисполнения, наложенные административные взыскания или приказы, вынесенные следующим лицам:
 - а. лицо, являющееся субъектом нарушения;
 - б. если лицо является физическим лицом организации, где он является или являлся директором, должностным лицом или агентом;
- 4) было ли нарушение или невыполнение повторным или постоянным;
- 5) было ли нарушение или случайностью или преднамеренным;

- 6) любая экономическая выгода, полученная лицом от нарушения или отказа;
- 7) проявил ли лицо должную осмотрительность, чтобы предотвратить нарушение или неисполнение;
- 8) попытки человека исправить нарушение или неисполнение;
- 9) усилия человека по предотвращению повторения нарушения или неисполнения;
- 10) любые другие факторы, которые, по мнению руководителя, имеют значение.

В аналогичной сфере согласно КоАП РК за нарушение экологического законодательства предусмотрен фиксированный размер административного штрафа, законодатель ограничился дифференцированным подходом лишь к субъектному составу правонарушения.

Российской Федерацией разработаны методические рекомендации по расчету величины штрафа, налагаемого на юридических лиц за совершение административных правонарушений предусмотренных статьями 14.31 «злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке» и 14.32 «заклучение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и выраженного в сумме выручки правонарушителя от реализации товара. В соответствии с данными рекомендациями размер штрафа, который подлежит применению, является суммой базового штрафа, исчисляемого произведением процента (1/15) максимального штрафа на коэффициент тяжести и срока, в течение которого продолжалось административное правонарушение с учетом суммы величины увеличения или уменьшения штрафа, исходя из наличия отягчающих или смягчающих обстоятельств.

То есть, окончательный размер штрафа (ПШ), это сумма базового штрафа (БШ) и величины увеличения штрафа отягчающих обстоятельств с вычетом величины уменьшения штрафа смягчающих обстоятельств. При этом БШ является произведением максимального штрафа, коэффициента тяжести правонарушения и коэффициента срока, в течение которого совершалось правонарушение, деленное на 15.

$$\text{БШ} = (\text{МШ} * \text{Ктяж} * \text{Ксрок}) * 1/15$$

$$\text{ПШ} = \text{БШ} + (\text{Отягчающие обстоятельства}) - (\text{Смягчающие обстоятельства}).^{337}$$

Таким образом, исчисление размера административного штрафа в зарубежных странах, в своем большинстве, происходит по принципу

судебного усмотрения в рамках закрепленных в законодательстве механизмов исчисления суммы штрафа, без указания его фиксированных ставок. «Универсальной» методики по исчислению размера административного штрафа по всем правонарушениям, предусмотренных административно-деликтным законодательством как в Казахстане, так и за рубежом нет и ее разработка требует глубокого и всестороннего научного исследования. Так, первостепенным при разработке методики по установлению размера административного штрафа считаем необходимым выработать правовые критерии с дальнейшим вычислением их коэффициентов и в первую очередь исходить из анализа состава административного правонарушения:

1. Объект правонарушения (*сфера общественных отношений*), определение ценности объекта, на которую посягает правонарушитель.

2. Объективная сторона:

- в чем выражается правонарушение: действие или бездействие;
- степень общественной опасности (степень антиобщественной ориентации и общественно опасных последствий);
- распространенность деяния и категория субъектов в большей степени совершающих данное правонарушение.

3. Субъект правонарушения (*дифференциация штрафа с учетом правового статуса правонарушителя (физическое лицо, должностное лицо, субъект малого, среднего или крупного предпринимательства)*) и учет их ежемесячного дохода. Идея учета имущественного положения правонарушителя, выдвигаемая еще Ш. Монтескье имеет существенное значение при определении размера административного штрафа. Один и тот же размер штрафа по разному будет влиять на разные категории виновных в зависимости от их имущественного положения³³⁸. Кроме того, в целях дальнейшей гуманизации административно-деликтного законодательства Республики Казахстан, за правонарушения, совершаемые лицами, занимающимися бродяжничеством, временно не работающие или имеющие низкие фиксированные доходы необходимо применение альтернативных видов административных взысканий. В действующем КоАП РК альтернативным видом взыскания к административному штрафу в тридцати семи составах административного правонарушения предусмотрен «арест», что не способствует реализации принципов гуманизма. В связи с этим полагаем проработать вопрос о введении в КоАП РК, по аналогии с предусмотренным в подпункте 3) части первой статьи 40 УК РК за совершение уголовных проступков нового вида административного взыскания в виде привлечения к общественным работам в случаях наличия обстоятельств, смягча-

ющих ответственность за административное правонарушение, предусмотренных в статье 56 КоАП РК.

Кроме того, при назначении административного штрафа предлагаем принимать во внимание среднедушевые номинальные денежные доходы населения в Республике Казахстан в зависимости от региона проживания правонарушителей, так называемый «коэффициент района». К примеру, уровень благосостояния в Северо - Казахстанской области намного ниже, чем в Астане, Алматы или Атырау. То есть, при определении размера административного штрафа априори должно приниматься во внимание возможность его исполнения в будущем – критерий реального исполнения.

4. Субъективная сторона, в том числе форма противопоставления правонарушителя обществу при определении размера административного штрафа может быть лишь предположена.

Таким образом, разработка методики по установлению размера административного штрафа требует вычисления математических коэффициентов правовых критериев и проработки вопроса по использованию искусственного интеллекта, по примеру созданной в США в 2017 году программы нейронных сетей, которая учитывала бы умышленное или неосторожное действие либо бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, степень вреда или потенциального вреда для других лиц в результате совершенных действий либо бездействия и другие критерии при наложении административного взыскания в виде штрафов с привлечением компетентных специалистов министерства юстиции, национальной экономики, труда и социальной защиты населения и других заинтересованных органов.

Однако разработка методики по исчислению административного штрафа не является «панацеей» при решении проблем, связанных с установлением размера административного штрафа, так как исчисление его размера должно зиждиться на принципах соразмерности и индивидуализированности при назначении наказания. В связи с этим, считаем предусмотренный в КоАП РК фиксированный размер административного штрафа хоть и исключает коррупциогенный фактор, но не представляет возможность применения судом принципа соразмерности при назначении наказания и соблюдения общих правил наложения взыскания, предусмотренных статьей 55 КоАП РК за административное правонарушение, в связи с чем, предлагаем на основе положительного международного опыта установить предельные размеры (минимальный и максимальные) административного штрафа для дифференцированного и индивидуализированного назначения административного наказания.

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

Актуальные проблемы предупреждения и пресечения административных правонарушений на объектах транспорта

Обеспечение транспортной безопасности на территории нашей страны является одной из приоритетных задач не только Российского государства, но и некоторых зарубежных стран. В дорожном движении принимают участие большое количество людей и различных по степени опасности транспортных средств, в связи с этим неудивительно, что практически все государства мира совершенствуют опыт в данной сфере. Постоянно принимаются разнообразные меры по обеспечению дорожного движения и транспортной безопасности.

Вопросы обеспечения транспортной безопасности в последнее время остро обсуждаются в различных государствах всего мира. В настоящее время трудно переоценить значение мероприятий по укреплению транспортной безопасности для России. Так, надежность транспортной инфраструктуры в процессе обеспечения национальных интересов играет важную роль, которая обусловлена, во-первых, происходящими в России политическими и социально-экономическими процессами; во-вторых, присущими характеристиками ее территории; в-третьих, ее уникальным положением на евразийском континенте. Перечисленные ранее факторы определяют значимость постоянного и системного укрепления сферы транспортной безопасности России.

Среди европейских стран самый высокий показатель дорожно-транспортных происшествий отмечается в Польше. Так, ежегодно там происходит около 50 тысяч транспортных происшествий, в которых гибнет более 5,5 тысячи человек. В Польше снижение показателей происшествий не наблюдается. Причиной этого, по мнению органов автомобильной полиции, является превышение скорости и вождение автомобиля в нетрезвом виде. Правительство Польши, обеспокоенное такой статистикой, принимает комплексные меры по улучшению ситуации на дорогах. Тем не менее, Европейский совет безопасности дорожного движения (ETSC) в Брюсселе опубликовал список стран, в которых его участников подстерегают наибольшие опасности. В этом списке

Польша находится в лидирующей тройке вместе с Россией и Словакией³³⁹.

В рамках профилактики правонарушений на транспорте, Правительство Польши в 2013 году ужесточило ответственность за сознательное нарушение правил дорожного движения. При совершении правонарушения в состоянии алкогольного опьянения при осуществлении дорожного движения водитель лишается водительских прав без права восстановления. Однако даже при этом штрафы за совершение дорожно-транспортного происшествия в Польше остаются одними из самых низких во всем мире. В Бельгии состояние опьянения не является отягчающим обстоятельством при совершении дорожно-транспортного происшествия. На сегодняшний день существует допустимый показатель алкоголя в крови водителя, который не способен вызвать какие-либо изменения в организме человека, а, следовательно, и привести к серьезным последствиям (0,8 г/л).

Административные правонарушения, совершаемые на транспорте, предусмотрены в главе 11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Объектом административных правонарушений, совершаемых на транспорте, выступают общественные отношения по обеспечению правил безопасности движения на железнодорожном, водном транспорте; безопасности полетов на воздушном транспорте; эксплуатации, охраны автомобильных дорог и дорожных сооружений; а также отношения в сфере международных автомобильных перевозок.

Объективная сторона, указанных правонарушений - это деяние, которое выражается как в действии, так и в бездействии.

Деяния в форме активных действий представлены в большинстве составов административных правонарушений, совершаемых в сфере транспорта (например, нарушение правил плавания (ст. 11.7 КоАП РФ); нарушение правил погрузки и разгрузки судов (ст. 11.11 КоАП РФ); управление транспортным средством без отличительного знака государства регистрации транспортного средства на нем (ст. 11.27 КоАП РФ) и т. д.).

Составы административных правонарушений на транспорте характеризуются тем, что многие из них являются материальными, т. е. связаны с причинением вреда, повреждением имущества.

Субъектами административных правонарушений, совершаемых на транспорте, могут быть следующие три категории лиц:

- 1) должностные лица;
- 2) юридические лица;
- 3) граждане.

Субъективная сторона, указанных видов правонарушений, представляет собой внутреннее отношение субъекта ответственности к совершенному им правонарушению и характеризуется виной в форме умысла или неосторожности. Административные правонарушения на транспорте могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Таким образом, обеспечение транспортной безопасности в России является одной из важнейших задач территориальных органов МВД России, на которые возложены функции профилактики таких правонарушений. Предупредительные меры должны проводиться в комплексе. Профилактика правонарушений на транспорте в целом должна осуществляться во всех сферах общественной жизни. Прежде всего, такую профилактику должны осуществлять семья, трудовые и учебные коллективы, общественные объединения, органы государственной власти.

Область транспортной безопасности в контексте государственного управления является одной из самых актуальных и, в то же время, представляется одной из самых проблемных. Нормативное регулирование в области обеспечения транспортной безопасности в настоящее время сложно назвать полноценным. Без преувеличения можно говорить, что количество нормативных актов в области обеспечения транспортной безопасности избыточно – сегодня их более шестидесяти (в то время как в большинстве европейских стран, транспортная сфера регламентируется несколькими правовыми документами). Некоторые нормативные акты действуют еще со времен Советского Союза и не отвечают вызовам времени и ситуации, сложившейся в области дорожного движения.

Обеспечение транспортной безопасности и безопасности дорожного движения в России должно происходить с учетом национальных особенностей и возможностью заимствования зарубежного опыта. Ряд европейских государств в процессе обеспечения транспортной безопасности смогли на своем примере доказать, что постепенные изменения в законодательстве способны снизить показатели дорожно-транспортных происшествий, а правильный и взвешенный подход к участникам дорожного движения способен повысить их ответственность. В связи с этим, в России требуется совершенствовать транспортную инфраструктуру с помощью методов государственного управления, внедрения новейших технических средств.

На основе краткого анализа правового обеспечения транспортной безопасности в России и ее совершенствование на будущее

необходимо выделить следующие актуальные проблемы, которые не разрешены до настоящего времени.

Определение «транспортная безопасность» как основополагающая категория, как и раньше носит антитеррористический характер. По каким-то причинам в нем отсутствуют такие виды угроз, как природные техногенные, которые в свою очередь являются неотъемлемыми составляющими транспортной безопасности.

Весь смысл транспортной безопасности строится на защите от актов незаконного вмешательства, однако, по нашему мнению, формулировка данного определения может вводить в заблуждение как применителя данной нормы, так и простого обывателя.

В сфере обеспечения транспортной безопасности существует достаточно большой массив ведомств как «гражданских» и «силовых», так и надзорных. На наш взгляд, необходимо законодательно установить и разграничить компетенцию каждого из органов, порядок их взаимодействия, а так же ответственность каждого органа, и эти вопросы должны быть отражены в базовом законе.

Дальнейшее совершенствование и разработка изменений в законодательстве, а также в области обеспечения транспортной безопасности будет способствовать успешному и надежному функционированию всей системы обеспечения транспортной безопасности России.

Стащенко С.П.

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

Роль сотрудников полиции в реализации правоотношений при нахождении бесхозных вещей

Деятельность полиции в административно-правовом механизме реализации функций государства затрагивает различные сферы служебных полномочий сотрудников. В том числе не является исключением вопрос приёма, хранения и последующего установления владельца найденных вещей.

Так, в соответствии с частью 38 статьи 12 Федеральный закон «О полиции»³⁴⁰ в качестве одной из обязанностей сотрудников полиции указывает на необходимость обеспечения сохранности найденных и сданных в полицию документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврата законным владельцам либо передачи в соответствующие государственные или муниципальные органы. В целях реализации указанной функции приказом МВД России от 16 ноября 2012 г. № 1040³⁴¹ утвержден Порядок обеспечения сохранности найденных и сданных в органы внутренних дел Российской Федерации документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, их возврата законным владельцам либо передачи в соответствующие государственные или муниципальные органы.

Объективно исполнение данной обязанности органами МВД России находится в непосредственной связи с институтом права собственности, относящимся к сфере гражданско-правового регулирования имущественных отношений. Гражданский кодекс РФ определяет общие основания и порядок приобретения права собственности на бесхозяйное имущество. Необходимо отметить, что факт бесхозяйности имущества должен быть установлен или удостоверен тем или иным способом. Например, находка, не истребованная утерявшим вещь, признается бесхозяйной с момента истечения установленного срока хранения находок. В таких ситуациях юридическим основанием возникновения права собственности является бесхозяйность имущества, которая лишь определяется, констатируется или постановлением административного органа, или решением суда, или иным способом.

Понятием «бесхозяйное имущество» охватываются довольно многочисленные и разнообразные случаи, когда имущество остается без хозяина, т. е. не имеет собственника или собственник

неизвестен. В частности, бесхозным признается: имущество, от права собственности на которое собственник фактически отказался (чаще всего это строения); найденное имущество (находка), не востребованное владельцем в течение установленного срока; обнаруженные клады, т. е. ценности, которые были кем-то умышленно спрятаны; имущество, на которое собственник утратил право ввиду истечения исковой давности; имущество, от которого собственник отказался ввиду противоправности деяния (например, незаконная установка конусов и иных ограждений для сохранения общественных парковочных мест для автомобилей); имущество, поступившее в административные и судебные органы в качестве вещественных доказательств, если собственник этого имущества неизвестен или имеется решение о передаче такого имущества государству.

Некоторые из этих случаев регулируются специальными правилами и зачастую являются предметами отдельных исследований. В то же время правила обеспечения сохранности найденных документов, вещей, кладов, ценностей и другого имущества, установленные для органов полиции, действуют практически одинаково в отношении указанных видов имущества. На практике возникает масса ситуаций, когда к сотрудникам органов внутренних дел обращаются граждане по вопросам найденных бесхозных вещей.

Гражданско-правовое законодательство определяет, что находка - это неожиданное обнаружение какой-либо чужой вещи, которая выбыла из владения собственника или иного законного владельца помимо его воли. Иными словами, если титульный владелец этой вещи ее потерял. При этом очевидно, что такая потеря должна совершиться вне сферы его владения. Поэтому если вещь потерялась, например, в доме собственника вещи (скажем, он забыл, где она находится или вообще забыл о ее существовании), то она с позиции гражданского законодательства не может быть «найдена», т. е. признана находкой.

Находкой может признаваться потерянная вещь: «...хозяин должен лишиться владения вещью по неосторожности или небрежности; а потому, если вещь он оставил с намерением, она не считается потерянной; не считается она потерянной и тогда, когда была украдена у хозяина и ворами потеряна - сам хозяин должен ее потерять»³⁴².

Современное законодательство не содержит понятия находки. В соответствии с п. 1 ст. 227 ГК РФ³⁴³ нашедший потерянную вещь обязан немедленно уведомить об этом лицо, потерявшее ее, или собственника вещи или кого-либо другого из известных ему лиц,

имеющих право получить ее, и вернуть найденную вещь этому лицу. Таким образом, достаточно большой круг вещей, собственник которых неизвестен, может восприниматься как вещи найденные.

Кроме того, в современном гражданском законодательстве правовой статус брошенных движимых вещей определен не совсем корректно (ст. 226 ГК РФ). Согласно закону, все брошенные вещи, если их стоимость превышает пять МРОТ, могут поступить в собственность лица, вступившего во владение ими, лишь после того, как по его заявлению они признаются судом бесхозными. Кроме того, в случае отказа от права собственности на имущество, выраженного не однозначным способом - оставление имущества не на полигонах бытовых отходов, а в любых общедоступных местах, имущество может быть воспринято как найденное (потерянное или забытое собственниками). Отметим, что установленный механизм обращения в собственность этих видов вещей различен: для найденного имущества требуется истечение срока и заявление о факте обнаружения вещей, поданное в компетентные органы, в то время как вещи, стоимостью менее 5 МРОТ, от которых собственник отказался, обращаются в собственность фактическими действиями по использованию.

Закон предусматривает правила обращения с найденной вещью, в соответствии с которыми в случаях, когда лицо, имеющее право потребовать возврата найденной вещи, или место его пребывания неизвестны, нашедший вещь обязан заявить о находке в полицию или в орган местного самоуправления. В соответствии с п. 3 вышеуказанного Порядка сотрудники полиции обязаны принимать от граждан найденные вещи и документы и передавать их оперативному дежурному по территориальному органу МВД России с указанием в рапорте данных о лице, нашедшем их, и обстоятельствах их обнаружения. Буквальное понимание указанной нормы позволяет трактовать ее весьма расширительно. Закономерно, на наш взгляд, возникает вопрос, имеется ли для сотрудника полиции возможность отказа в принятии от граждан найденных вещей и документов? В ряде случаев выполнение оперативных задач сотрудниками способны препятствовать принятию вещей на хранение. В то же время возможность отказать заявителю правовыми актами не предусмотрена.

Порядок не определяет сроки передачи вещей, найденных гражданами и переданных сотруднику полиции, оперативным дежурным по территориальному МВД России. В таких условиях, очевидно, сам сотрудник полиции вправе определить, в какой момент времени ему удобнее передать найденную вещь опера-

тивному дежурному. При чём, момент передачи вещи оперативному дежурному также будет зависеть от естественных свойств конкретной вещи (возможности ее самостоятельной транспортировки, наличия вредоносных, опасных свойств и т. п.). В случаях фактической невозможности самостоятельного доставления найденной вещи в территориальный орган МВД РФ сотруднику полиции придется прибегать к помощи третьих лиц, возможно, пользоваться услугами перевозчиков (общественного транспорта, такси). При этом механизм возмещения затрат, возникающих в связи с доставлением найденных вещей в территориальные органы, не определен.

Порядок передачи вещи, найденной гражданином, в территориальное подразделение МВД России содержит, еще один проблемный момент. Как ранее было установлено, сроки передачи вещей законодательно не определены, обязанность эта возложена на сотрудника полиции (любого сотрудника), которому вещь передал гражданин. Это может быть лицо, не являющееся тем, кто непосредственно нашел (обнаружил) вещь, а гражданин, которому вещь передана нашедшим для последующей сдачи в полицию. При этом п. 5.1 Порядка содержит указание на то, что копия заявления (ра-порта) лица, сдающего найденные предметы, выдается лицу, нашедшему вещь.

Пункт 13 Порядка содержит положение, в соответствии с которым нашедший вправе хранить вещь у себя либо сдать ее на хранение в полицию, орган местного самоуправления или указанному ими лицу. Данная норма позволяет лицу, нашедшему вещь, передать ее сотруднику полиции в соответствии с п. 3 Порядка, который обязан ее принять и передать оперативному дежурному территориального органа МВД с оформлением рапорта. После этого оперативный дежурный обязан совершить действия, указанные в разделе II Порядка: зарегистрировать найденные вещи в Журнале учета найденных, изъятых, сданных предметов и вещей, принадлежность которых не установлена; при необходимости организовать фотографирование; проверить найденные вещи по учету похищенных вещей и предметов; доложить о факте приема найденных вещей руководителю (начальнику) территориального органа МВД России. Далее оперативный дежурный обязан передать вещи на хранение сотруднику тылового подразделения, хотя нашедший вправе хранить вещь у себя. Механизм передачи вещи на хранение нашедшему ее лицу не урегулирован. Очевидно, при наличии фактической возможности оставления найденной вещи для хранения у нашедшего лица, оператив-

ный де-журный после выполнения действий, указанных в разделе III

Порядка, возвращает вещь нашедшему, о чем делается отчет-ка в Журнале учета и в заявлении (рапорте) лица, нашедшего вещь, и в рапорте сотрудника полиции, принявшего вещь от гражданина.

По-видимому, с момента принятия вещи на хранение со-трудником подразделения тылового обеспечения, ответ-ственным за сохранность найденных вещей, найденные вещи при-обретают статус вещей, хранящихся в гражданско-правовом понимании.

Следует отметить, что обязательство, направленное на оказание услуги по хранению, может возникнуть только из заключенного гражданско-правового договора хранения, уре-гулированного нормами главы 47 ГК РФ. Сущность обяза-тельственных правоотношений исходит из позиции совпадающего волеизъявления сторон. В такой ситуации хранение найденной (а возможно, брошенной собственником) вещи в органах внутренних дел не способно создать важнейшей обязанности хранителя как стороны договора хранения - обеспечения со-хранности вещи ввиду того, что отсутствует согласие на это собственника или управомоченного лица, а также факта пере-дачи вещи на хранение.

Более того, исходя из существа договора хранения, его понятия и содержания, факт сдачи, найденной (брошенной или иной бесхозяйной) вещи на хранение в полицию, орган местного самоуправления или иному лицу также не способен породить обязанностей указанных лиц обеспечивать сохранны-ость имущества.

В этой связи можно указать, что в п. 1. Порядка указано, что данный нормативный акт определяет порядок приема, учета, обеспечения сохранности найденных и сданных вещей. При этом порядок хранения вещей определяется в разделе III данного нормативного акта. Данный раздел оперирует ка-тегорией «хранение вещей», что и позволяет воспринимать деятельность органов полиции в цивилистическом аспекте. Между тем к таким отношениям более коррек-тно применять понятие «обеспечение сохранности вещей», так как говорить о возникновении обязательства по хранению у органов полиции не совсем корректно.

Найденные вещи и документы должны храниться в специальных помещениях со стеллажами, металлической дверью, зарешеченными окнами, охранной и противопожарной сигнализациями, средствами пожаротушения. Такие помещения в соответствии с Приказом выделены и оборудованы во всех органах полиции.

Особо приказ обговорил порядок хранения крупногабаритных вещей, которые в силу их громоздкости не могут храниться в специальном помещении – такие вещи в соответствии со специальными договорами передаются на хранение организациям, осуществляющим складские услуги. Вещи, требующие особых условий хранения, передаются в соответствующие специализированные организации или государственные органы. Что же касается безнадзорных домашних животных, что особенно актуально для сельской местности, сотрудник, ответственный за сохранность найденных вещей и документов, осуществляет подыскание лица, имеющего необходимые условия для их содержания, на время розыска собственника этих животных. Найденные и сданные денежные средства вносятся на лицевой счет по учету средств, поступающих во временное распоряжение территориального органа МВД России.

В настоящее время наблюдается двойственная тенденция: с одной стороны, на официальных сайтах МВД России появляются разделы о информирующие граждан о возможности сдачи найденных вещей в тот или иной отдел органов внутренних дел³⁴⁴. То есть можно говорить о памятных по былым временам Бюро находок. Которые как раз-таки во времена СССР занимались приемом, хранением и выдачей потерянных вещей. С другой, в условиях сокращения численности МВД РФ и «кадрового голода на местах» сотрудникам органов внутренних дел достаточно проблематично на ряду с первостепенными задачами по обеспечению общественного порядка, борьбы с преступностью и т.д. заниматься не совсем свойственными полномочиями по приёму, хранению, а также последующему поиску владельцев находок.

В этой связи предлагается оставить в сфере ведения МВД РФ приём и хранение вещей, изъятых из гражданского оборота, а также доказательств и конфискованных в рамках уголовных дел, и дел об административных правонарушениях в виду специфики хранения и решению задач свойственных полиции. А вышеуказанные полномочия по отношению к остальным вещам пере закрепить законодательно на уровне деятельности муниципальных органов.

Шевцов А.В.
профессор кафедры
управления деятельностью подразделений обеспечения охраны
общественного порядка центра командно-штабных учений
ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России»
кандидат юридических наук, доцент

Актуальные вопросы обеспечения полицией прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности

Наиболее актуальные вопросы обеспечения прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, следует формулировать исходя из предназначения полиции незамедлительно приходить на помощь каждому, кто нуждается в её защите от противоправных посягательств. При этом можно выделить ряд обстоятельств, оказывающих влияние на результативность практического воплощения вышеуказанного правового постулата. Несомненно, к ним следует отнести наличие прикладных проблем совершенствования административно-деликтного законодательства и административно-юрисдикционной деятельности. «Полнота регулирования, отсутствие пробелов в законе есть гарантии упорядоченности административной практики, её предсказуемости»³⁴⁵. В итоге несовершенство отдельных норм, регулирующих полномочия полиции в сфере применения мер административно-правового принуждения, не в полной мере обеспечивает защиту прав и законных интересов участников административно-правовых отношений. Наряду с этим, всесторонней правовой защите препятствует незнание, а в некоторых случаях нежелание, придерживаться общепринятых правил поведения в социуме. Рассуждая об этой проблеме, профессор А. П. Шергин утверждает, что эффективное управление поведением людей в отличие от управления в механических системах предполагает «прохождение» управленческих сигналов через сознание человека³⁴⁶. Результат такого управления сознанием обеспечивает правомерное поведение участников общественных отношений, вовсе не нарушая их прав и законных интересов.

Основанный именно на таком научно-теоретическом подходе анализ правоприменительной практики органов внутренних дел (далее – ОВД), позволил сформулировать актуальные направления совершенствования правовых и организационных основ деятельности ОВД (полиции) в сфере обеспечения прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Как известно, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в первую очередь призваны обеспечить пресечение сотрудниками ОВД самого противоправного деяния, установление личности нарушителя и юридическую квалификацию содеянного. Кроме этого, указанные меры должны способствовать, своевременному и правильному рассмотрению возбужденного административно-юрисдикционного производства, а также исполнению принятого постановления о назначении административного наказания³⁴⁷. Чаще всего, в процессе непосредственного пресечения административного правонарушения меры обеспечения применяются сотрудниками строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции, а также участковыми уполномоченными полиции. Именно им свойственны такие тактические особенности обеспечения правопорядка как мобильность, маневренность, возможность сосредоточения сил в определенное время в нужном направлении³⁴⁸.

В этой связи к вопросам первоочередного правового регулирования относится целесообразность совершенствования административно-процессуальной компетенции сотрудников полиции, обеспечивающих правопорядок на улицах и в иных общественных местах, в жилом секторе и на объектах социального назначения. В частности, вышеуказанные сотрудники могут быть наделены административно-процессуальными полномочиями по освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения лиц, доставляемых в территориальные органы МВД России. Так, в соответствии с действующими положениями части 1 статьи 27.12.1 КоАП, при документировании указанных противоправных деяний правонарушители подлежат обязательному направлению на медицинское освидетельствование. Однако в условиях небольших административно-территориальных образований действующей лицензией на право такого освидетельствования обладает далеко не каждое медицинское учреждение. Доставка граждан в медицинские учреждения требует затраты определенного времени в большей степени необходимого сотрудникам для пресечения иных противоправных деяний³⁴⁹. Именно поэтому повышению результативности применения полицией мер административного принуждения могло бы способствовать законодательное установление процедуры освидетельствования на состояние алкогольного опьянения в месте, куда осуществляется принудительное препровождение правонарушителя. Процедура должна предполагать использование сотрудниками полиции технических средств измерения алкоголя в выдыхаемом воздухе (алкотестеров). Вопрос лишь в том, как правильно толковать основания неправо-

мерности нахождения визуально нетрезвого человека в общественном месте. Это необходимо в целях недопущения нарушения его прав и минимизации коррупционных рисков, возникающих у осуществляющих производство должностных лиц. Здесь важно отметить следующее. Исключив обязательность медицинского освидетельствования (ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП), законодатель вполне мог бы опираться на существующее юридическое понятие доказательства по делу об административном правонарушении (ст. 26.2 КоАП). В таком случае первичным доказательством противоправности нахождения визуально нетрезвого человека в общественном месте будут являться исключительно фактические данные, устанавливаемые протоколом доставления, объяснениями правонарушителя, показаниями потерпевшего, свидетелей. Необходимо также понимать, что основанием доставления служит не только составление процессуальных документов, но и необходимость скорейшего изъятия правонарушителя из социальной среды. В этом смысле должностное лицо уже берёт на себя ответственность за возможное нарушение прав доставляемого, одновременно исключая для себя и какие-либо коррупционные риски. И лишь при наличии таких (первичных) доказательств в отношении доставленного правонарушителя может быть применена мера обеспечения производства в виде освидетельствования на состояние опьянения в месте доставления. Распечатка показаний специального технического средства (алкотестера) может рассматриваться как документ, имеющий значение для производства по делу об административном правонарушении и признаваться доказательством при непосредственном разрешении дела³⁵⁰.

Характеризуя второе концептуальное направление совершенствования административно-правовых средств обеспечения полицией прав и законных интересов участников административно-правовых отношений, необходимо отметить следующее. Исследуя юридическую природу административного процесса, профессор В. Д. Сорокин утверждал, что для него характерна «...деятельность, в ходе осуществления которой возникают многочисленные правовые отношения, регулируемые административно-процессуальными нормами», а в едином административном процессе, «...существует два вида производств, одни из которых характеризуются управленческим, а другие - юрисдикционным содержанием»³⁵¹. Такой же точки зрения придерживался и другой великий российский учёный административист профессор Ю. М. Козлов. Он высказал мнение о том, что административный процесс составляет административно-процессуальная деятельность, дифференцируемая на административно-юрисдикционную и административно-процедурную составляющие³⁵². Позже профессор М. А. Лапина предложила современную

авторскую объединенную концепцию системы административного процесса³⁵³.

С учётом мнения уважаемых ученых, автором была изложена теоретическая конструкция отраслевой модели административного процесса полиции МВД России³⁵⁴. Реализуемая в его рамках административно-процессуальная деятельность должностных лиц ОВД (полиции) осуществляется посредством административно-юрисдикционных производств, а также административных процедур. Административно-юрисдикционные производства имеют охранительную направленность, возникают при наличии административно-правового спора и необходимы для защиты права путем применения мер государственного принуждения административного характера. Именно поэтому всестороннее совершенствование административно-процессуальных основ деятельности должностных лиц ОВД (полиции) является одной из немаловажных задач на пути к безусловному обеспечению прав и иных законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности.

С учётом этого оптимизация возложенных на полицию полномочий по назначению административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа, несомненно, видится в существенном упрощении порядка вынесения постановления по делу об административном правонарушении. Это позволит полиции больше внимания уделять профилактике противоправных деяний, минимизировать коррупционные риски в ходе применения мер административно-правового принуждения.

Применяемый в настоящее время упрощённый порядок рассмотрения дела, вроде бы и допускает привлечение к административной ответственности без составления протокола об административном правонарушении. Однако достаточно часто возникает ситуация, когда, не имея возможности документально подтвердить факт противоправного деяния, должностное лицо полиции вынуждено составить протокол об административном правонарушении, а следовательно, перейти с упрощенной на обычную форму производства по делу об административном правонарушении. Причина своего рода «ухода» от упрощенной формы производства связана с отсутствием процессуального механизма закрепления надлежащих доказательств, подтверждающих событие административного правонарушения. В этом смысле интеграция юридического понятия «специализированное программное обеспечение портативных электронных устройств, являющихся предметом экипировки сотрудников ОВД (полиции)» в установленный законом административно-процессуальный порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях, существенным образом упро-

стит не только процедуру выявления и фиксации противоправных деяний, но обеспечит защиту прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Действующее законодательство не предусматривает прямых полномочий полиции по исполнению административного наказания в виде административного штрафа. Право должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, требовать у правонарушителя обязательного предоставления копии документа свидетельствующего об уплате административного штрафа отменено еще в июле 2007 года. С тех пор административный штраф фактически исполняется самим правонарушителем не позднее 60 дней со дня вступления постановления в законную силу (ч. 1 ст. 32.2 КоАП). В итоге привлекаемое к административной ответственности лицо лишь в сугубо добровольном порядке может предоставить «документ, свидетельствующий об уплате административного штрафа». Более того, указанное лицо вправе вообще не предпринимать таких действий будучи в полной уверенности в том, что информация об уплаченном им штрафе уже содержится в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП). С учетом этого в целях защиты прав и законных интересов участников административно-правовых отношений, требует совершенствования нормативный порядок деятельности организаций осуществляющих прием платежей, исключая условия несвоевременного направления информации об уплате административных штрафов в указанную информационную систему.

Действующее законодательство устанавливает принципы отбывания административного ареста, основанные на законности, гуманизме и уважении человеческого достоинства, не допускающие причинения физических или нравственных страданий указанной категории лиц³⁵⁵. Вместе с тем, до конца не урегулирован вопрос лицензирования медицинской деятельности, осуществляемой в местах отбывания административного ареста, а также оказания медицинской помощи административно арестованным лицам. Для этого целесообразно законодательное закрепление за Минздравом России функций по медико-санитарному обеспечению соответствующих специализированных учреждений полиции.

Еще одно концептуальное направление совершенствования административно-правовых средств обеспечения прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, связано с особенностями реализации полицией регионального законодательства об административных правонарушениях. Эти особенности заключаются в необходимости подписания соглашений между

МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. В противном случае у сотрудников полиции отсутствуют прямые полномочия документировать соответствующие региональные составы административных правонарушений. Например: нарушение правил тишины и спокойствия граждан, утверждённых органами местного самоуправления; попустительство нахождение несовершеннолетних в период времени, установленный законодательством субъекта Российской Федерации в общественных местах без сопровождения родителей (иных законных представителей); нарушение региональных или муниципальных правил проведения различных культурно-зрелищных мероприятий и т.д.³⁵⁶.

Решение о необходимости заключения таких соглашений принимается региональными органами исполнительной власти. Однако, сама процедура подсчёта объема материальных средств, передаваемых на реализацию указанных полномочий, имеет достаточно сложный алгоритм. В результате (по состоянию на 01 февраля 2019 года) утверждено лишь пятнадцать вышеуказанных соглашений. В 2016 году с Оренбургской областью, в 2017 году с Республикой Татарстан и Карелия, Мурманской, Ульяновской и Челябинской областями, в 2018 году с Республиками Коми и Крым, Чувашской Республикой, Ставропольским и Хабаровским краями, Курганской, Курской, Магаданской и Нижегородской областями.

Вместе с тем, не вполне конструктивной представляется позиция органов исполнительной власти в большинстве остальных регионов, которые по-прежнему настаивают на передаче полиции таких несвойственных полномочий как составление протоколов об административных правонарушениях в сферах благоустройства, санитарии, торговли, сельского хозяйства и ветеринарии. Это недопустимо, ибо напрямую идёт вразрез с положениями части 2 статьи 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

В связи с увеличивающимся числом регионов, заключивших с МВД России вышеуказанные соглашения, целесообразно уточнить типовой перечень региональных составов административных правонарушений, относящихся к компетенции ОВД. Указанный перечень типовых административно-правовых норм необходимо предложить к интеграции в действующие региональные законы (кодексы) об административных правонарушениях.

Перечисленные актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях охватывают далеко не весь спектр имеющихся проблем правоприменительной деятельности

полицейской. Вместе с тем, сформулированные в статье наиболее актуальные вопросы обеспечения полицией прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, свидетельствуют о целесообразности пересмотра ряда положений действующего законодательства, регламентирующего административно-процессуальные полномочия должностных лиц ОВД. Это обстоятельство позволяет сформулировать обобщённые выводы.

1. Целесообразно наделение ОВД (полиции) административно-процессуальными полномочиями по осуществлению освидетельствования на состояние алкогольного опьянения лиц, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

2. Интеграция понятия «специализированное программное обеспечение портативных электронных устройств, являющихся предметом экипировки сотрудников ОВД (полиции)» в административно-процессуальный порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях, упростит процедуру выявления и фиксации противоправных деяний.

3. Нормативный порядок деятельности организаций, осуществляющих прием платежей у населения должен исключать условия, способствующие несвоевременному направлению в ГИС ГМП информации об уплате административного штрафа.

4. Необходимо законодательное возложение на Минздрав России функций по медико-санитарному обеспечению мест отбывания административного ареста.

5. Закрепление в региональных законах (кодексах) типовых административно-правовых норм, относящихся к непосредственной компетенции ОВД (полиции), будет способствовать повышению результативности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

**Раздел 3.
Материалы
XII Международной научно-практической
конференции, посвященной памяти
Юрия Марковича Козлова,
состоявшейся 14 февраля 2019 года –
Труды молодых ученых**

Белова О.А.

*курсант 4 курса факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

**Особенности освобождения несовершеннолетних
от административной ответственности**

Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ)³⁵⁷ законодатель регламентирует особенности административной ответственности несовершеннолетних.

В соответствии с административно-правовым законодательством РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет.

Соответственно, по общему правилу к административной ответственности привлекается лицо, совершившее административное правонарушение и достигшее 16 лет. Однако в соответствии с ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Таким образом, одной из отличительных особенностей административной ответственности несовершеннолетних является возможность их освобождения от административного наказания.

Под административной ответственностью понимается обязанность лица, совершившего административный проступок, подвергнуться мерам административно-правового воздействия в наибольшей мере способствует развитию дифференциации ответственности несо-

вершеннолетних, поскольку именно такое определение административной ответственности в большей мере способствует установлению ее различий не только посредством «традиционных» форм, связанных с порицанием лица, назначением и исполнением наказания, но и особых (вспомогательных) форм с пониженным принуждением.

Полагаем, что в ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ законодатель предусматривает освобождение от реализации ответственности в отношении несовершеннолетних в ее традиционной форме, связанной с порицанием лица, вынесением правоприменительного акта, назначением и исполнением наказания, сохранением негативных последствий, обусловленных совершением деликта.

Между тем освобождение несовершеннолетнего от «традиционной» административной ответственности не означает, что он вовсе освобождается от обязанности претерпеть негативные последствия.

Применение нормы, смягчающей административную ответственность несовершеннолетних, законодатель связывает исключительно с дискреционными полномочиями КДН и ЗП, которая с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о несовершеннолетнем, совершившем административное правонарушение, может освободить его от административной ответственности с применением меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних³⁵⁸.

Такой подход заслуживает положительной оценки, поскольку связан с признанием несовершеннолетних в качестве особой категории административно-ответственных лиц, указывает на готовность законодателя учитывать приоритет норм действующего законодательства о защите прав несовершеннолетних, придает дифференцирующее значение «конкретным обстоятельствам дела» и «данным о несовершеннолетнем» правонарушителе и что в конечном итоге способствует достижению баланса между «жесткостью» и «мягкостью» административной ответственности несовершеннолетних.

Таким образом, действующее административно-правовое законодательство определяет комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как основной, центральный субъект административной юрисдикции в рамках производства по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних лиц.

При освобождении несовершеннолетнего от административной ответственности к нему подлежат применению меры воспитательно-воздействия, которые хотя и имеют превентивно-воспитательную направленность, но все же содержат свойства принуждения, поскольку меры воздействия применяются КДН и ЗП независимо от волеизъявления правонарушителя и его законных представителей и

сопровождены возложенной на него обязанностью претерпеть ограничения, заложенные в назначенном воздействии³⁵⁹.

Таким образом, применение к несовершеннолетним, совершившим административное правонарушение, меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних, является специфической формой реализации административной ответственности.

Между тем обращение к действующему законодательству показывает, что в нем не содержится специального нормативно-правового акта, способного детально урегулировать вопросы индивидуально-воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних правонарушителей, а также их социально-правовой защиты и помощи.

Принято считать, что такую функцию способен выполнить Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее - Закон о профилактике)³⁶⁰, однако при анализе его содержания становится очевидным, что в нем урегулированы только базовые, исходные позиции всего спектра профилактической работы с несовершеннолетними, в т.ч. путем консолидации положений из различных отраслей права³⁶¹.

В Законе о профилактике нет предписаний, которые могли бы конкретизировать меры воздействия, подлежащие применению в случае освобождения от административной ответственности несовершеннолетнего в порядке ст. 2.3 КоАП РФ. Вместо этого законодатель вводит ссылочную норму в п.5 ч. 2 ст. 11 о том, что КДН и ЗП применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Соответствующих положений нет и в других нормативных актах³⁶².

Решение выявленных проблем возможно двумя путями: во-первых, принятием специализированного межотраслевого закона о принудительных мерах воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних правонарушителей (такие законы есть в ФРГ, Франции, Италии и других странах Европы); во-вторых - проведением ревизии действующего законодательства в части, касающейся института принудительных мер воспитательного воздействия, с целью выявления и устранения соответствующих недостатков и пробелов.

Винокурова М.А.

*аспирант кафедры административного и финансового права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
ассистент кафедры отечественной истории и права
Южно-Уральского Государственного гуманитарно-
педагогического университета (г. Челябинск)*

Общая характеристика правонарушений в области оказания качественной медицинской помощи

Социальные проблемы и тенденции находят свое отражение в проводимой государством политике, законодательных инициативах. Повышение уровня качества оказываемой медицинской помощи является одной из первостепенных задач государства в сфере здравоохранения. Вместе с тем улучшение самочувствия лица, нуждающегося в медицинской помощи, является следствием эффективности деятельности персонала медицинского учреждения. Некорректное медицинское вмешательство может нанести вред жизни и здоровью человека. В связи с этим в рамках исследования необходимо рассмотреть критерии разграничения правонарушений (административных деликтов) от преступлений и определить наиболее распространенные нарушения в сфере оказания качественной медицинской помощи.

В юридической литературе существуют различные точки зрения относительно критериев разграничения административных правонарушений и преступлений.

Одна группа ученых считает, что критерием, позволяющим дифференцировать административное правонарушение от преступления, является характер и (или) степень общественной опасности противоправного деяния.

Д.Н. Бахрах строит свою логику на том, что правонарушение отличается от уголовного преступления общественной опасностью совершенного деяния. Общественная опасность — это системообразующий аспект правонарушения. Он берет свое начало из взаимосвязи элементарных признаков состава правонарушения, обозначенных в нормах УК РФ, КоАП РФ, ТК РФ: форма вины, размер, причиненного вреда, способ, время, место совершения деяния и др. Поэтому для квалификации деяния как преступления или как проступка нужно всегда учитывать признаки конкретных составов³⁶³.

И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин считают, что отсутствие категории общественной опасности у проступков и наличие ее у преступлений обуславливает применение различных видов правовой ответ-

ственности для каждого отдельного случая. При повышенной вредности наступивших последствий нужно применять уголовно-правовую ответственность, в случае совершения проступка можно обойтись менее «карательными» видом юридической ответственности. Выбор того или иного вида ответственности правоприменителем зависит от характера и степени посягательства³⁶⁴.

По мнению О.Ф. Шишова, совершенные сознательно деяния личности, вступающей в конфликт с обществом, можно разделить на следующие группы: аморальный проступок, правонарушения непроступного характера и преступления. Критерием разграничения данных видов действий либо бездействия индивида является степень общественной опасности. Также ученый отмечает, что категория степени общественной опасности – собирательное понятие, приобретающее черты определенности при соотнесении с конкретными параметрами, установленными в законодательстве. Данными параметрами могут служить повторность совершенного деяния, ответственность вреда, способ совершения деяния, форма вины и т.д.³⁶⁵.

Другая группа деятелей науки (П.И. Пионтовский, А.П. Козлов, И.Я. Гонтарь и др.) утверждает, что главным критерием разграничения правонарушений и преступлений служит степень общественной опасности, но «теоретически четкая конструкция разграничения преступления и иных правонарушений по степени их опасности не выдерживает проверки законодательной практикой, которая всегда «на глазок» устанавливает степени общественной опасности того или иного правонарушения»³⁶⁶.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» содержит положение (п. 21), согласно которому из-за ответственности вреда, причиняемого общественным отношениям некоторыми категориями административных правонарушений, они не могут быть признаны малозначительными (ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ)³⁶⁷. Отсюда следует, что административные деликты обладают степенью общественной опасности, которая выражается в количественном показателе степени вреда, причиненного охраняемым общественным интересам.

При квалификации преступлений и назначении наказания следует учитывать наличиеотягающих или смягчающих обстоятельств. Законодатель априори установил, что вред, наносимый преступлениями более «тяжкий» по сравнению с последствиями совершения административного правонарушения. Ведь в ст. 61 и ст. 63 УК РФ употребляется формулировка «обстоятельства, смягчающие или отягчающие наказание», в то время как КоАП РФ содержит положения

относительно обстоятельств (ст. 4.2, 4.3), которые отягчают или смягчают *вину* правонарушителя.

Исходя из изложенных позиций общетеоретического плана, следует сделать вывод, что критерием, позволяющим разграничить преступления и правонарушения в области оказания некачественной медицинской помощи, является признак общественной опасности. При совершении административного деликта в виде оказания некачественной медицинской помощи причиненным вредом служит ухудшение здоровья пациента. Расстройства здоровья могут выражаться в «телесных повреждениях, заболеваниях, патологических состояниях, возникших в результате действия механических, физических, химических, биологических, психических и иных факторов внешней среды, а также бездействию в том случае, если оно повлекло ухудшение состояния здоровья»³⁶⁸.

Так, при проведении проверки Росздравнадзором в медицинском учреждении г. Тамбова были обнаружены следующие нарушения - при наличии медицинских показаний пациентка П. не была направлена для проведения терапии генно-инженерными биологическими препаратами, что привело к несвоевременной диагностики заболевания³⁶⁹. Несвоевременность применения диагностической методики стала причиной ухудшения состояния здоровья пациента.

Из анализа судебной практики можно прийти к заключению, что в 90 % случаев судьи при рассмотрении материалов проверок качества медицинской помощи, поступающих из территориальных органов Росздравнадзора, территориальных органов ФОМС, квалифицируют административные деликты, совершенные медицинскими организациями, по ч. 4 ст. 14.1 (осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), ст. 19.20 (осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии) КоАП РФ).

Прямым следствием совершения данных нарушений становится ухудшение состояния здоровья пациента.

Наличие в медицинском учреждении внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности является обязательным требованием, предъявляемым к медицинской организации для осуществления деятельности. В здравоохранении врач принимает решение о том, какое вмешательство должно быть применено для пациента, опираясь на безопасные методики исследования. Соблюдение внутри медицинской организации установленных правил контроля качества медицинской помощи позволяет минимизировать последствия нормонарушающего поведения. Несоблюдение поряд-

ков контроля качества медицинской помощи способно нанести потенциальный вред жизни и здоровью пациентов.

Утверждение, что в перечень требований, предъявляемых к соискателю лицензии или лицензиату, осуществляющему медицинскую деятельность, входит наличие внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности, логически приводит к предложению о внесении изменений в КоАП РФ. В частности, введение нового состава административного правонарушения «отсутствие надлежащего внутреннего контроля качества медицинской помощи»:

«Статья 6.34. Отсутствие надлежащего внутреннего контроля качества медицинской помощи

1. Нарушение медицинской организацией установленных в соответствии с законодательством РФ порядков внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности, - влечет.....».

Также для разгрузки судов и оперативного устранения выявленных контрольными органами нарушений необходимо расширить полномочия Росздравнадзора по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Согласно ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ поводом для возбуждения дела об административном правонарушении является «непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения»³⁷⁰. Постановление по делу об административном правонарушении должно быть вынесено в течение двух месяцев со дня совершения административного правонарушения (за исключением случаев, предусмотренных ст. 4.5 КоАП РФ). Таким образом, необходимо дополнить перечень статей КоАП РФ, дела по которым рассматривает Росздравнадзор и его территориальные органы, предложенной ст. 6.34, изложив ч. 1 ст. 23.81 КоАП РФ в следующей редакции: «Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, его территориальные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, статьей 6.28, частями 1, 2 и 3 статьи 6.29, статьями 6.30, 6.32, **6.34**, 14.4.2 (за исключением обращения лекарственных средств для ветеринарного применения), частями 1 и 2 статьи 14.43, статьями 14.44, 14.46, частями 1 - 4 статьи 14.46.2, частью 5 статьи 19.4, частью 21 статьи 19.5, статьей 19.7.8 настоящего Кодекса».

В качестве санкций, назначаемых за нарушение порядков внутреннего контроля качества, могут выступать предупреждение и административных штраф.

Главный вывод. Стремление к оказанию медицинской помощи высокотехнологичным путем остается важнейшей характеристикой человеческого сообщества. Достижение обществом определенного уровня развития в сфере медицины породили ряд вопросов относительно критериев дифференциации административной и уголовной ответственности. Именно поэтому, при отграничении правонарушений и (или) преступлений в сфере ненадлежащего оказания медицинской помощи следует учитывать степень общественной опасности деяния, причиняемого значимым общественным интересам.

Утверждение, что в перечень требований, предъявляемых к соискателю лицензии или лицензиату, осуществляющему медицинскую деятельность, входит наличие внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности, логически приводит к предложению о внесении изменений в КоАП РФ. В частности, введение нового состава административного правонарушения «отсутствие надлежащего внутреннего контроля качества медицинской помощи»:

«Статья 6.34. Отсутствие надлежащего внутреннего контроля качества медицинской помощи

1. Нарушение медицинской организацией установленных в соответствии с законодательством РФ порядков внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности, - влечет ...».

Предполагаемые новеллы антикоррупционного законодательства

Коррупция, являясь универсальным социальным явлением, постоянно модифицируется, охватывает различные сферы общественных отношений, принимая при этом различные формы, обуславливающие сложность её понимания и ведущие в первую очередь к подрыву авторитета публичной власти. Сложившаяся ситуация обусловлена различными факторами: политическими, социально-экономическими, правовыми, организационными.

Кроме того, учитывая ментальность и национальные черты характера, коррупцию можно рассмотреть, как феномен культуры определенного общества, сводящийся к формируемому на основе опыта граждан бытовому пониманию коррупции, заключающемся в отношении к взяткам, как нормам жизни страны.

Противодействие распространению коррупции в национальных масштабах является приоритетной задачей нашего государства, решить которую призвано антикоррупционное законодательство. Отметим, что борьба с коррупцией, ее предупреждение в пределах полномочий возложены, в том числе, на федеральные органы исполнительной власти³⁷¹.

Необходимо отметить, что качество законодательства зависит от его способности обеспечить стабильность правового порядка. Однако в последние два десятилетия число изданных законодательных актов растет с геометрической прогрессией, что, в свою очередь, не способствует совершенствованию системы законодательства и является благоприятной посылкой для дальнейшего развития коррупции.

Важнейшим механизмом, обеспечивающим предупреждение возможности коррупционных проявлений, является предусмотренная действующим законодательством форма предварительного контроля – антикоррупционная экспертиза, рассматриваемая как составляющая правовой экспертизы.

Минюст России наделен особыми полномочиями по ее проведению, компетенцией которого является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В рамках реализации своих полномочий Минюстом России подготовлен проект федерального закона, предусматривающий ряд изменений в законодательство в части совершенствования мер ответ-

ственности за коррупционные правонарушения, ставшие возможными вследствие обстоятельств непреодолимой силы³⁷².

Негативная реакция общественности на «данные обстоятельства» оказалась незамедлительной и бурной. В целях проработки указанного вопроса полагаем необходимым взвесить все за и против предлагаемых новелл антикоррупционного законодательства.

Во-первых, Закон о коррупции не содержит понятия коррупционное правонарушение, при этом в юридической литературе оно определяется как одно из проявлений коррупции, а именно, деяния должностного лица с использованием своего должностного положения для удовлетворения интересов определенного лица (их группы), а также действия должностного лица, направленные на побуждение иных граждан, выплатить ему вознаграждение или оказать услуги, связанные с реализацией им правового статуса для удовлетворения их интересов.

Указанный закон возложил на должностное лицо обязанность предоставлять информацию об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, данный подход корреспондируется со сложившейся международной практикой.

Хотелось бы отметить, что и законодательство Российской империи XIX предполагало контроль за имуществом некоторых государственных служащих,

в частности, в послужных списках офицеров был предусмотрен специальный раздел о наличии у офицера и его жены родового или благоприобретенного недвижимого имущества³⁷³.

Анализ специальной литературы по данному вопросу показал, что существуют различные точки зрения по определению перечня лиц, в отношении которых должностное лицо обязано предоставлять информацию об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Так, С.Н. Швердяев писал, что, «несмотря на то, что перечень членов семьи служащих, хотя и соответствует международным стандартам этики государственной службы, в условиях российской практики неоправданно заужен, поскольку совершеннолетние дети, родители, а также родные братья и сестры также являются удобным каналом для организации всевозможных коррупционных схем. Иными словами, перечень близких родственников для антикоррупционных целей должен быть расширен», при этом «расширение круга лиц, в отношении которых государственный или муниципальный служащий должен подавать сведения о доходах, «можно смягчить нормой о том, что сведения о доходах, имуществе и т.д. со стороны

близких родственников должны представляться не ежегодно, а при найме на работу и в год увольнения»³⁷⁴.

По нашему мнению, реализация данного подхода создаст серьезные трудности и может повлечь невозможность истребования незаконно растраченных бюджетных средств как в полном объеме, так и частично.

С другой стороны, существует точка зрения, что «значительное расширение круга родственников и свойственников, в отношении которых должны представляться сведения государственным и муниципальным служащим далеко не во всех случаях будет реально способствовать коррупционным проявлениям и, в то же время, создаст на практике огромное количество трудностей (как самим служащим и их родственникам, так и кадровым службам государственных органов, налоговым органам и др.)» авторы предлагают использовать дифференцированный подход «в соответствии с которым круг лиц, сведения о доходах которых должен подавать служащий, напрямую бы зависел от уровня коррупциогенности должности»³⁷⁵.

Считаем, что реализация предложенного подхода позволит достичь более эффективных результатов в рамках противодействия распространению коррупции, позволит сконцентрировать усиленное внимание на тех должностных лицах, кому данное внимание должно быть уделено должным образом, принимая во внимание повышенный уровень коррупциогенности занимаемой должности. Кроме того, еще одной положительной стороной данного подхода будет являться снижение бюрократической волокиты, связанной с представлением соответствующего пакета документов должностными лицами, чьи должности будут характеризоваться низкой степенью коррупциогенности.

Вместе с тем на практике возникают ситуации, когда должностное лицо не представило в полном объеме сведения об имуществе членов семьи в случае их отказа, а также в случае иных ситуаций, не зависящих от должностного лица. Законодательством предусмотрено, что урегулирование данного вопроса является компетенцией комиссий по урегулированию конфликтов интересов, причины по которым не предоставлены сведения носят дифференцированный характер: объективная и уважительная, а также неуважительная и необъективная. Однако в процессе оценки объективности и уважительности причины непредоставления сведений у комиссий возникают определенные трудности их классификации.

По мнению С.Н. Братановского и М.Ф. Зеленова, «уважительной и объективной причиной, можно признать ситуацию, при возникновении которой служащий не имел возможность соблюсти рассматриваемую обязанность, несмотря на то, что им были приняты все за-

висящие от него меры по ее соблюдению. Что касается примерного перечня уважительных и объективных причин, то примеры здесь можно привести следующие: ликвидация юридического лица или прекращение деятельности индивидуального предпринимателя, где был получен доход; непредставление сведений об обязательствах по кредитам соответствующими кредитными организациями; утеря документов, содержащих сведения об имуществе (например, о точной площади земельного участка, дачи и пр.) и невозможность получить их в короткий срок; тяжелая болезнь служащего или членов его семьи, отказ супруга (супруги) предоставить сведения о своих доходах или проживающих с ним несовершеннолетних детей. Однако, при этом, необходимо в любом случае указать, что этот перечень примерный, не носит исчерпывающего характера, и даже при возникновении таких ситуаций комиссия не должна принимать решение автоматически, а должна принимать решение в каждом случае индивидуально, оценивая всю совокупность имеющихся доказательств (иначе эти причины очень быстро станут способами уклонения от исполнения рассматриваемой обязанности)³⁷⁶.

Во-вторых, возвращаясь к предлагаемому Минюстом России новеллам, хочется отметить, что положение о том, что в случае проводимой проверки установления обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии вины, действие (бездействие) такого лица не может быть квалифицировано как коррупционное правонарушение, не может быть поддержано и требует тщательной проработки. Результатом предполагаемых изменений видится декриминализация деяния в чистом виде, другое дело, когда деяние, совершенное вследствие непреодолимой силы, будет признаваться основанием для освобождения от ответственности.

Кроме того, принятие нормы в таком виде неизменно повлечет рост уровня коррупции, так как «презумпция невиновности» станет фактором, способствующим вседозволенности должностных лиц, деяния которых в автоматическом режиме признаются не подлежащими ответственности в связи с отсутствием состава правонарушения.

При этом нельзя забывать, что должностные лица являются специальными субъектами, наделенными властными или иными не менее значимыми полномочиями, и соответственно, в случае совершения коррупционных правонарушений должны нести повышенную ответственность. Так в 2017 г. прокурорами осуществлено изъятие у госслужащих имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, в суды направлено 35 исков с требованием обращения его в доход государства, на сумму почти 10 млрд. рублей³⁷⁷.

Будем полагать, что барьером, обеспечивающим предупреждение возможности коррупционных проявлений, выступит антикоррупционная экспертиза проекта и его общественное обсуждение.

Кроме того, необходимо уделить внимание такой мере уголовно-правового характера, как «конфискация имущества», по смыслу действующего Уголовного кодекса Российской Федерации конфискации подлежит только та часть имущества, которая была приобщена к имуществу, принадлежащему осужденному на праве собственности.

Таким образом, в случае, если факт получения взятки доказан, но не имеется достаточных доказательств фактов приобретения какого-либо имущества на средства, полученные в результате совершения указанного преступного деяния, а также в случае, если деньги или другие ценности утрачены, применение в рамках действующего законодательства дополнительной меры – конфискации – невозможно.

«Конфискация имущества», как мера уголовно-правового характера, введена в Уголовный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ, ранее Федеральным законом от 08.12.2003 № 162-ФЗ «конфискация имущества», как вид наказания была исключена из перечня наказаний.

В прежней редакции Уголовного кодекса Российской Федерации под конфискацией понималось принудительное, безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного. При этом к конфискации имущества осуждались лица за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных из корыстных побуждений. Кроме того, она применялась в качестве дополнительного наказания, что, соответственно, обеспечивало принцип справедливости наказания.

Согласно анализу судебной практики, в 2017 году к конфискации имущества, осуждены 2060 человек, удельный вес в общем числе осужденных к мерам наказания составил 0,3 %.

Кроме того, анализируя виды наказаний, назначенных осужденным, в период с 2006 по 2017 годы можно выявить следующие тенденции.

Число лиц, осужденных к конфискации имущества с 2006 года увеличивалось постепенно. В 2007 году к конфискации были осуждены 32 человека, в 2008 их количество составило 641 человек (прирост составил 609 человек – 95 %).

Последующие три года 2009 – 2011 данное число изменялось без резких колебаний (2009 – 800 (+ 159), 2010 – 849 (+ 49), 2011 – 700 (- 149) и продолжало оставаться на относительно одинаковом уровне. Резкий скачок числа осужденных к конфискации имущества наблю-

дался в 2015 году и составил 1810 человек при 1178 в 2014 году, прирост составил 632 человека (35 %), при этом удельный вес в общем числе осужденных к мерам наказания изменился мало и составил 0,3 %.

В период с 2015 по 2017 годы сохранилась прежняя тенденция по незначительному приросту количества лиц, осужденных к конфискации имущества, в 2016 году осуждены 1934 человек, а в 2015 – 1810, удельный вес которых продолжал составлять 0,3 %.

Проводя параллель между количеством, осужденных к конфискации в 2003 году и 2017 году, можно отметить следующее. В 2003 году конфискация имущества в качестве наказания применена к 16663 осужденным, а в 2017 году, несмотря на ее систематическое увеличение, конфискация имущества, как мера уголовно-правового характера, применена к 2060 осужденным (- 14603 или 87 %)³⁷⁸.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что назначение конфискации имущества в качестве наказания является действенным сдерживающим фактором коррупции. Правовое регулирование конфискации имущества, как меры уголовно-правового характера, не позволяет в полном объеме реализовать карательную функцию наказания, что, в свою очередь, влияет на эффективность ее применения.

Учитывая изложенное, считаем, что восстановление в Уголовном кодексе Российской Федерации конфискации имущества, как меры уголовного наказания, является одним из необходимых направлений совершенствования уголовного законодательства, основным принципом которого является принцип справедливости.

Колчева А.И.

*слушатель факультета подготовки сотрудников
для подразделений по охране общественного порядка
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
младший лейтенант полиции*

Административная ответственность за нарушения правил дорожного движения с участниками, находящимися в состоянии алкогольного опьянения

На сегодняшний момент, в современной России имеет место быть такое правонарушение, как управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ст. 12.8 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации).

На мой взгляд, при получении водительского удостоверения, начинающий водитель уже должен обладать правосознанием и определенной правовой культурой. По мнению В.К. Бабаева: «Правосознание – есть совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей к праву и правовым явлениям в общественной жизни»³⁷⁹. Некоторые мыслители считали, что нормы права, их обязательность и принудительность живут лишь в сознании людей, поэтому: «право – явление психологическое» – говорил Л. Петражицкий.

В соответствии с пунктом 2.7.1. Постановления Правительства РФ от 23.10.1993 №1090 «О правилах дорожного движения»: водителю запрещается управлять транспортным средством в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного), под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание, в болезненном или утомленном состоянии, ставящем под угрозу безопасность движения. За нарушение указанного правила дорожного движения предусмотрена административная и уголовная ответственность³⁸⁰.

А.И. Каплунов дал следующее определение юридической ответственности: «Юридическая ответственность – важная часть правовой системы, направленная на защиту общественных отношений от неправомерного поведения виновных лиц. Юридическая ответственность имеет ряд существенных признаков: официальное суждение виновного и признание его деяния правонарушением; применение к виновному установленных правых санкций уполномоченными субъектами власти; регламентированный процессуальными нормами порядок ее применения»³⁸¹.

Состояние опьянения не позволяет субъекту объективно оценивать значение своих действий и руководить ими. Управление транспортным средством в состоянии опьянения создает повышенную опасность реализации угроз жизни и здоровью человека, в том числе самого нарушителя, а также иным охраняемым законом интересам. В этой связи в качестве объекта правонарушений, закрепленных настоящей статьей, выступают общественные отношения по обеспечению безопасности дорожного движения и безопасной эксплуатации транспортных средств. Объективная сторона правонарушений, предусмотренных комментируемой статьей заключается в управлении транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, либо по смыслу ч. 2 ст. 12.8 КОАП РФ в передаче управления транспортным средством лицу, пребывающему в вышеуказанном состоянии. Наряду с указанными правонарушениями, нормы настоящей статьи отражают и квалифицированные составы указанных правонарушений. Квалифицирующими признаками в данном случае выступают отсутствие права управления транспортным средством у водителя, лишение указанного права, а также неоднократность совершения указанного деяния. Таким образом, положения ч. 3 ст. 12.8 КОАП РФ характеризуются признаками объективной стороны, предусмотренной в отношении ч. 1 ст. 12.8 КОАП РФ с применением квалифицирующего признака в виде отсутствия права управления транспортным средством. Таким образом, указанные меры ответственности применяются в случае неоднократного совершения любого предусмотренного настоящей статьей правонарушения. При определении объективной стороны рассматриваемых правонарушений немаловажное значение имеет примечание к комментируемой статье, которое в полном объеме исключает возможность управления транспортным средством в случае пребывания лица в состоянии наркотического, токсического или иного опьянения. В отношении алкогольного опьянения законодатель предусматривает определенные послабления, допуская возможность управления транспортным средством, если наличие абсолютного этилового спирта не превышает возможной суммарной погрешности измерений, а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха. Указанную погрешность может дать съеденное незадолго до проверки яблоко, выпитые квас или кефир и т.п. Таким образом, указанное положение никоим образом не свидетельствует о возможности управления транспортным средством в состоянии незначительного алкогольного опьянения. Субъектом правонарушения может быть признано исключительно лицо, осуществляющее управление транспортным средством, независимо

от наличия (отсутствия) у него правомочий в отношении данного транспортного средства. Субъективная сторона в данном случае определяется исключительно умыслом³⁸².

Учитывая мнение Н.Д. Эришвили: «Правоохранительная служба является видом федеральной государственной службы граждан Российской Федерации, замещающих должности правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина»³⁸³.

Сотрудники ГИБДД, как и все сотрудники органов внутренних дел, являются хорошими психологами. В связи с этим их очень сложно ввести в заблуждение. Правоохранитель, находясь на службе, уже заранее видит автомашину, водитель которой нарушает правила дорожного движения. У сотрудника вырабатывается определенный опыт, который позволяет ему понять, что водитель сел за руль в состоянии опьянения еще до его остановки.

Во-первых, как сказано выше, у сотрудника имеется своего рода чутье. Во-вторых, водитель выделяется среди других участников дорожного движения. Он пытается намеренно объехать пост либо сотрудника ГИБДД, после того, как увидит их на участке дороге. Водитель может резко изменить свой курс, перестроившись с одной полосы, на более дальнюю от сотрудника полосу дороги – это сразу же станет заметно для него, что автоматически вызовет реакцию правоохранителя. Также, водитель, управляющий автомобилем в состоянии опьянения, может намеренно замедлять скорость движения автомашины, чтобы не привлекать внимание, но и это будет сразу же отмечено. Водитель не замечает как его действия за рулем отличаются от других. Координация нарушена, человек попросту не может управлять транспортным средством.

Он не может правильно рассчитать дистанцию и интервал между автомашинами, не может вовремя среагировать в случае возможного дорожно-транспортного происшествия.

После того, как инспектор ГИБДД установил лицо, предположительно находившееся в состоянии опьянения, он немедленно предпринимает действия для остановки транспортного средства. Во время установления состояния опьянения инспектором ГИБДД составляется протокол, который вместе с иными процессуальными документами по делу (актом освидетельствования, объяснениями, иными протоколами др.) направляет судье для рассмотрения административного дела, поскольку по таким правонару-

шениям постановление выносит лишь судья (п.2.7 ПДД РФ);ст. ст. 23.1, 27.12 КоАП РФ).

Водитель транспортного средства обязан по требованию должностных лиц, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью дорожного движения и эксплуатации транспортного средства, проходить освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Лицо, управляющее транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения (ОСАО) в соответствии с частью 6 настоящей статьи (часть 1.1 статьи 27.12 КоАП РФ)

В соответствии с частью 6 статьи 27.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ОСАО) и оформление его результатов осуществляется в порядке, который установлен Правительством Российской Федерации.

Порядок освидетельствования на состояние алкогольного опьянения (ОСАО) и оформления его результатов установлен "Правилами освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством", утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2008 года №475 (ред. от 10.09.2016).

На основании пункта 2 Правил освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения, медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения подлежит водитель транспортного средства, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии опьянения, а также водитель, в отношении которого вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 3 указанных Правил достаточными основаниями полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, является наличие одного или нескольких следующих признаков:

- а) запах алкоголя изо рта;
- б) неустойчивость позы;
- в) нарушение речи;
- г) резкое изменение окраски кожных покровов лица;
- д) поведение, не соответствующее обстановке.

Тем не менее, в этом случае, законодателем не был указан порядок и правила выявления отмеченных выше признаков, не указан, как именно методически должно осуществляться выявление признаков, не установлены ограничения и требования к получению объективных оценок, не установлены законные способы выявления отмеченных признаков. Тем самым, должностные лица, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью дорожного движения и эксплуатации транспортного средства, имеют право по собственному усмотрению решать: есть или нет признак (признаки) опьянения у водителя, и чтобы не решил инспектор ДПС все будет, как говорится, "по закону", в том числе и "запах алкоголя", да еще и "изо рта".

Человек заикается - "нарушение речи", человек покраснел либо, наоборот, побледнел - "резкое изменение окраски кожных покровов лица", не говоря о таком признаке как "поведение, не соответствующее обстановке", по определению устанавливающего широкое поле для воплощения фантазий инспектора.

Что касается самого процесса освидетельствования, то нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации обязанность информирования водителя транспортного средства о порядке освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и пригодности для данных целей технического средства измерения возложена непосредственно на инспектора ДПС ГИБДД.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ОСАО) проводится должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи (часть 2 статьи 27.12 КоАП РФ) с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешенных к применению Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, поверенных в установленном порядке Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений.

Отбор пробы выдыхаемого воздуха производится на основании инструкции по эксплуатации используемого технического средства измерения (прибора).

Факт употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ определяет наличие абсолютного этилового спирта в концентрации, которая превышает возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха, Результаты освидетельствования на состояние алкогольного опьянения отражаются в акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, форма которого утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Министерством здравоохранения Российской Федерации.

К данному акту приобщается бумажный носитель с записью результатов исследования. Копия данного акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проводится освидетельствование на состояние алкогольного опьянения. При отказе водителя транспортного средства от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения не составляется.

Необходимо учитывать то, что на основании пункта 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации №18 от 24 октября 2006 года (ред. от 09.02.2012) по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.8 КоАП РФ, надлежит учитывать, что доказательствами состояния опьянения водителя являются акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ОСАО) имеет право проводить должностное лицо, которому предоставляется право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти — также должностное лицо военной автомобильной инспекции (часть 2 статьи 27.12 КоАП РФ).

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения имеет право проводить врач-психиатр — нарколог либо врач другой специальности (в сельской местности при невозможности

проведения освидетельствования врачом — фельдшер), которым была пройдена в установленном порядке соответствующая подготовка. Вместе с отмеченными актами не исключается подтверждение факта нахождения водителя в состоянии опьянения и другими доказательствами (к примеру, показаниям свидетелей).

Подводя итог, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что проблема предотвращения дорожно-транспортных происшествий с участием лиц, находящихся в состоянии опьянения - является комплексной, требующей для своего решения совместных усилий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, негосударственных организаций.

Первым шагом на пути решения освещенной проблемы, является ужесточение наказания за данное административное правонарушение. Но, к сожалению, вышеуказанное деяние не может быть лишь нормативно решено, здесь все гораздо сложнее. Проблема находится в сознании человека – это сложно урегулировать нормативными правовыми актами.

По моему мнению, сотрудникам Госавтоинспекции следует больше внимания уделять пропаганде правил дорожного движения. Работу следует проводить не только с лицами, имеющими водительское удостоверение и автотранспорт, но и с остальными участниками дорожного движения. Начинать необходимо совсем с раннего возраста, к примеру, со школьных лет. Уже тогда у человека будут закладываться не только нормативно определенные правила поведения на дороге, но и последствия за нарушение указанных правил.

К вопросу правового регулирования содействия институтов гражданского общества обеспечению национальной безопасности

Проблематика участия институтов гражданского общества в сфере обеспечения национальной безопасности России становится все более актуальной в связи с принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации, провозгласившей в ст. 2 человека, его права и свободы высшей ценностью, при этом признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является приоритетной обязанностью государства.

Современная Россия изменила политический курс и встала на путь построения социального, правового, демократического государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и всего гражданского общества в целом, уважение и охрану прав и свобод человека и гражданина, соблюдение и защиту Конституции Российской Федерации. Однако становление и развитие Российской государственности невозможно без защиты суверенитета и независимости, безопасности и целостности государства. Именно эти постулаты заложены в тексте присяги Президента Российской Федерации при его вступлении в должность (ст. 82 Конституции Российской Федерации).

С изменением политического курса нашей страны в постсоветский период изменилось и видение ее национальной безопасности.

Понятие «безопасность», сам термин, впервые был представлен в современной Российской действительности, в законе «О безопасности» РФ, принятом 5 марта 1992 года и введен в действие Постановлением Верховного

Совета РФ, тогда под безопасностью понималось, - «качественное состояние общества и государства, при котором обеспечивается защита каждого человека, проживающего на территории РФ, его прав и гражданских свобод, а также надежность существования и устойчивость развития Республики, защита ее основных ценностей, материальных и духовных источников жизнедеятельности, конституционного строя и государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности от внутренних и внешних врагов»³⁸⁴.

Обращает внимание тот факт в определении, что любой житель на территории РФ, будь то гражданин, беженец, не имеющий граждан-

ства, вынужденный переселенец, включительно, находился под защитой государства. Одно территориальное условие проживания в Российской Федерации, гарантировало каждому человеку в отношении него, юрисдикцию закона, его действие в пространстве и по кругу лиц.

На смену этому нормативному акту пришел федеральный закон, «О безопасности» от 28 декабря 2010 года, официально опубликованный и вступивший в силу следующим днем, в настоящей редакции Федерального закона от 05.10.2015 № 285-ФЗ.

Указанный нормативный документ, как видели многие специалисты, небезосновательно, имел недостатки, во-первых: исключил определение (дефиницию) «безопасность» и ее элементы, термин перестал быть легитимным на уровне федерального законодательства, в нем (законе-2010) отсутствует исчерпывающий перечень видов безопасности, а вместо этого прописываются в большей степени органы, обеспечивающие безопасность, нежели раскрыта суть и содержание самой безопасности.

В этой связи возникло множество определений – понятия безопасность, вот некоторые из них:

1. Безопасность (анг. safety, security) – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Основные объекты безопасности: личность - ее права и свободы; общество - его материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Важнейшие общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности, регулируются Конституцией РФ, Законом РФ «О безопасности...»³⁸⁵.

2. Безопасность есть результат социальной деятельности по обеспечению безопасности личности, общества, государства³⁸⁶.

3. Безопасность - состояние и тенденции развития защищенности жизненно важных интересов социума и его структур от внутренних и внешних угроз³⁸⁷.

Таким образом, нам следовало руководствоваться доктринальным источником, вместо легитимного определения содержащегося в законе, что выглядит не вполне продуктивным, поскольку многие передовые страны к тому времени (США; Канада; Великобритания; ФРГ; Франция; Италия; Испания; Португалия; Турция; Чехия и т.д.) развивали свои концепции национальной безопасности, включая Стратегическую концепцию НАТО и весьма в этом преуспели.

Вместе с тем, закон о безопасности - 2010, на сегодня стал базовым. В частности, доктор наук Мансуров Г.З. предлагал наделить Закон-2010 г. статусом федерального конституционного закона и

даже вернуть раздел-1 «Общие положения» Закона-1992³⁸⁸, однако в этом смысле мало, что изменилось на сегодня.

Остается присоединиться к мнению уважаемого ученого, так как немалая часть конституционных отношений, требующих высокой степени и уровня правового регулирования, чем обычными федеральными законами, остается за пределами вошедших в перечень конституционных законов.

Далее, Президентом Российской Федерации Указом от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена обновленная редакция, именуемая «Стратегия национальной безопасности РФ», в которой термин национальная безопасность определяется как – «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее - граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»³⁸⁹.

Безусловно закрепление основополагающих понятий, в таком нормативно-подзаконном акте, федерального значения как Указ Президента РФ, является прежде всего законодательно оправданным шагом, но по мнению автора статутный закон о безопасности следует содержать определение национальная безопасность (безопасность) Российской Федерации, что также позволит отнести принятую стратегии национальной безопасности как документ политико-юридического свойства. Напомним, исторически первая Концепция национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. N 1300) характеризовала документ как исключительно политической направленности.

Примечательно, впервые в стратегии прописаны в том числе институты гражданского общества, по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации во взаимодействии с государством.

В связи с этим в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации закреплено, что основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства. Важно обратить внимание, что среди приоритетов на первом месте стоит обеспече-

ние прав и свобод российских граждан. Это заставляет переосмыслить и роль гражданского общества в системе национальной безопасности России, которое призвано артикулировать и доносить до государственных структур его интересы.

По-новому расставлены приоритеты и в обеспечении всех систем, составляющих структуру национальной безопасности (политическая, военная, экономическая и пр. виды безопасности). Приходит осознание, что обеспечение, к примеру, политической безопасности требует политической стабильности в обществе, которая может иметь место только при удовлетворении базовых интересов гражданского общества. В то же время укрепление военной безопасности во многом обусловлено характером, содержанием, направленностью военно-гражданских отношений, раскрывающихся во взаимоотношениях общества и вооруженных сил. Экономическая безопасность в большой мере зависит от развитости предпринимательской деятельности, что невозможно без определенных факторов гражданского общества (в том числе, как малый и средний бизнес).

Еще в недавнем прошлом во многих странах, в том числе и в нашей стране, существовала так называемая модель «жестких мер» обеспечения национальной безопасности, когда приоритетными считались внешние угрозы, и ставка делалась на силовое решение проблем средствами государства. С конца прошлого века, в Европе особенно, все более популярными становятся позитивные («мягкие») теории национальной безопасности, трактующие ее как обеспечение защиты, стабильности, создание условий, позволяющих раскрыться всем креативным способностям человека и обезопасить его.

Главное отличие «мягкой» безопасности в том, что в центр внимания ставится человек со всеми его проблемами, а безопасность государства достигается через безопасность отдельных его граждан. В качестве главных источников опасности теперь уже считаются внутренние угрозы, такие как терроризм, коррупция, незаконная торговля наркотическими средствами и психотропными веществами, оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами, торговля людьми, инфекционные болезни, эпидемии, эпизоотии, неудовлетворительное состояние окружающей среды и т.п. Таким образом, понятие безопасность становится многомерным и органично включает в себя экологическую, экономическую, человеческую, общественную, культурную, информационную, этническую и другие виды безопасности.

При использовании таких подходов сами граждане начинают через свои объединения принимать осознанное и активное участие в обеспечении безопасности страны и для этого выстраивать сотрудничество с государственными структурами. Появляется множество

общественных организаций, занимающихся проблемами экологии, тендерного равенства, миграции, общественного здоровья, защитой прав этнических меньшинств.

И, конечно, меняются методы обеспечения безопасности. На смену силовым приходят несиловые методы, такие как переговоры, совместные международные проекты, программы, договоры. Этот факт говорит о том, что в современных условиях невозможно обеспечить безопасность страны силами только одного субъекта - государства. В качестве еще одного, а иногда и ведущего субъекта начинает выступать гражданское общество.

Однако такой тип обеспечения безопасности для Российской Федерации только начинает формироваться. Он требует не только практического воплощения, но, прежде всего, теоретического осмысления применительно к реалиям российской действительности.

Кроме того, на современное российское гражданское общество оказывает влияние целый ряд негативных тенденций (депопуляция населения России, рост его общей и первичный заболеваемости, глубокое социальное расслоение, невысокий уровень жизни большинства граждан), предопределяя такие его особенности (недоверие ведущим государственным институтам, политическая апатия большей части населения, несформированность единых гражданских ценностей и пр.), которые создают угрозу для национальной безопасности страны. Необходим комплекс научно-обоснованных мер для скорейшей ликвидации или, по меньшей мере, минимизации, как названных выше тенденций, так и тех последствий для гражданского общества, которые они вызывают.

Международные административно-правовые отношения: проблемы определения понятия

Для того, чтобы четко дать определение понятию международных административно-правовых отношений, нужно в первую очередь совершенно ясным образом соотнести их с предметом отрасли права. Однако же на данный момент не представляется возможным дать однозначный ответ на то, предмет какой именно отрасли права изучать в данном аспекте – международного административного права или же традиционного административного права. В науке дискуссия о существовании новой отрасли права наряду с административным правом возникла давно. О ней упоминал в прошлом веке выдающийся русский юрист Грабарь Владимир Эммануилович, который анализировал соотношение международного частного, международного административного и международного уголовного права³⁹⁰. Он первый решил дополнить существовавшую на тот момент серьезнейшую дискуссию о международном частном праве такими понятиями, как международное административное и международное уголовное право, однако не наполнил новые термины сущностным содержанием. Сейчас, когда вся человеческая цивилизация вошла в новый для себя этап – период глобализации, интернационализации и транснационализации, научное сообщество решило оживить давний научный спор, наполнив его наконец содержанием.

Отчасти, возрождение теоретических изысканий было спровоцировано воистину радикальным определением глобального управления, которое было дано в 2003 году Р. Такуром и Т. Вайсом в их совместной книге. Так, авторам представляется, что глобальное управление – это «комплекс формальных и неформальных институтов, механизмов, отношений и процессов, существующих и распространяющихся на государства, рынки, отдельных граждан и организации, как межправительственные, так и неправительственные, посредством которых на глобальном уровне определяются коллективные интересы, устанавливаются права и обязанности, разрешаются споры»³⁹¹.

Чтобы избежать дискуссии, которая не заявлена в теме моей статьи, сразу оговорюсь, что мне представляется наиболее уместным трактовать международное административное право, как «подотрасль административного права»³⁹², а не новую от-

расль. Этот подход был высказан одним из ведущих исследователей в этой области административной науки – к.ю.н., профессором Нелли Ивановной Побежимовой. Этим же ученым обоснован круг тех «правовых вопросов», по которым международное административное право может возникать:

- √ управление и его эффективность;
- √ мировой кризис;
- √ активное развитие рыночных отношений;
- √ инновационные процессы;
- √ защита прав человека при появлении правонарушений, посягающих на права граждан, их здоровье.

При всем при этом данный список автор не считает закрытым, то есть он может и, думаю, должен пополняться по мере развития межгосударственных отношений, по мере появления новых вызовов для общественной безопасности. Убежден и уверен, что круг вопросов таким перечнем можно определить, но для того, чтобы дать характеристику международным административно-правовым отношениями (далее - МАПО), этого недостаточно.

Обращаясь к общей теории административного права, хотелось бы определить сами административно-правовые отношения так, как они характеризуются в науке, а затем выделить международные административно-правовые отношения в качестве специальных. Научная школа Университета имени О.Е. Кутафина под административно-правовым отношением понимает «урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой»³⁹³. Также к этому определению авторами даются ряд признаков:

- √ доминирующее положение управляющей стороны;
- √ особый объект отношений - воля, сознание и опосредованное ими поведение управляемых в сфере реализации исполнительной власти;
- √ повод возникновения - практическая деятельность исполнительных органов по реализации исполнительно-распорядительных функций, осуществление ими управленческих функций;
- √ возможность возникновения административно-правовых споров в связи с несогласием управляемого субъекта с правомочностью поведения управляющего субъекта;
- √ ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государ-

ством в лице его соответствующего органа или должностного лица.

Важность в определении международных административно-правовых отношений, по моему мнению, играют именно эти признаки. Определив конкретную применимость оных к специальным отношениям, мы сможем дать вполне ясную дефиницию последним.

Доминирующее положение управляющей стороны. Если воспринимать МАПО, как правоотношение двух и более субъектов, один из которых государство, то не совсем понятно, кто в данных отношениях будет выступать в качестве второго субъекта. Предлагаю выделить несколько возможных вариантов:

1. *Иное государство.* Таким образом, можно будет говорить о статусе управляющей стороны, как метрополии. Подобные примеры есть в истории развития человечества. Как правило, это не способствовало защите прав и свобод человека и гражданина, правовому, экономическому и иному развитию управляемой стороны. Напротив, ситуация была для управляемой стороны патовой, колония воспринималась придатком метрополии. Поэтому такая трактовка возвращала бы нас к повторению прошлого опыта, не совсем удачного.

2. *Трансгосударственное объединение.* В этом случае управляющей стороной на консенсуальной основе становился бы межгосударственный союз в лице надгосударственного правительства, которому государства-члены (то есть управляемые стороны) передавали бы часть исполнительно-распорядительных, управленческих функций. Такой пример уже есть в мировой практике – это Европейский союз. Некоторые ученые уже предлагают считать европейское административное право частью самостоятельной отрасли права – «европейского права», давая его характеристику³⁹⁴. Однако правовой природы данной подотрасли не предложено.

3. *Мировое правительство.* То, что было предложено в вышеуказанной работе Т. Вайссом и Р. Такурор. Организация Объединенных Наций представлялась им самой удачной площадкой для создания нового надгосударственного исполнительного органа планетарного масштаба. Однако перспективы изваяния такой управляющей стороны в международных административно-правовых отношениях я считаю не более чем сказкой в стиле научно-популярной фантастики, исходя из опыта сложных и бескомпромиссных конфронтаций, продолжающихся до сих пор, между десятками, сотнями государств.

Таким образом, можно предложить в качестве самой оптимальной модели субъектного состава конструкцию «Государства-Союз». Консенсуальность и свободное право выхода из транс-государственного объединения стали бы достаточными гарантиями для сохранения суверенитета государств-членов. При этом реализация международных административно-правовых норм даже в тех отношениях, которые существуют уже сейчас, является прерогативой самих государств путем внесения бланкетных норм в существующие нормативные правовые акты на национальном уровне. Так, нормы Таможенного Кодекса – международного правового акта, обеспечиваются бланкетными нормами, например, в Кодексе об административных правонарушениях. При этом остается неясным характер связей в названной модели, что подлежит выяснению научным сообществом.

Особый объект отношений - воля, сознание и опосредованное ими поведение управляемых в сфере реализации исполнительной власти. В данном признаке для специальных отношений необходимо определить, что понимается под волей и сознанием субъекта МАПО. В силу особого характера субъекта воля и сознание его составляющих могут либо проявляться, либо не проявляться, либо быть диаметрально противоположными. Исходя из этого, думается, что решением данного вопроса, которое поддерживало бы стабильность правоотношений, в целом, может стать принятие за волю и сознание официальные решения, имеющие нормативное правовое подтверждение национальных исполнительных органов.

Повод возникновения - практическая деятельность исполнительных органов по реализации исполнительно-распорядительных функций, осуществление ими управленческих функций. Генеральным вместе с остальными является вопрос момента и основания возникновения МАПО. Что же считать началом подобного рода правоотношений? По моему мнению, в качестве основания возникновения МАПО можно предложить практическую деятельность наднациональных исполнительных органов по реализации переданных исполнительно-распорядительных и управленческих функций.

Возможность возникновения административно-правовых споров в связи с несогласием управляемого субъекта с правоммерностью поведения управляющего субъекта. Такой признак должен, по моему мнению, остаться без изменений для специальных правоотношений. Однако я вижу возможность предложить гарантии для его реального применения. Международные административно-правовые споры, думается, можно разрешать в таком же

«дуальном» порядке, как сейчас они разрешаются на национальном уровне. Так, для разрешения подобного спора можно либо обратиться в вышестоящий международный исполнительный орган, либо подать жалобу на принятое решение в наднациональный орган административной юстиции.

Ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа или должностного лица. По отношению к этому признаку предлагаю в качестве специального правила определить, что ответственность наступает непосредственно перед трансгосударственным объединением в лице наднационального исполнительно-распорядительного органа.

Таким образом, удалось выделить некие ориентиры в трактовке специальных признаков международных административно-правовых отношений, как вида административно-правовых отношений. В целом, соглашаясь с Нелли Ивановной Побежимовой в том, что предмет международного административного права – это «общественные отношения управленческого характера, связанные с развитием интеграции и глобализации, функционированием системы эффективного публичного управления, защитой прав и свобод человека и гражданина, обеспечением общественной безопасности и законности»³⁹⁵, хочется отметить, что данная дефиниция предмета и его составных частей – международных административно-правовых отношений, не является исчерпывающей, отражающей все признаки подобного рода правоотношений, дающей четкое понимание всех звеньев данных общественных отношений. Поэтому науке административного права на основе всей той накопленной теоретической базы об административных правоотношениях, созданной в том числе Юрием Марковичем Козловым, который в 1976 году написал один из своих основных научных трудов «Административные правоотношения», предстоит еще очень длительный период изучения для достижения конечной цели – понимания понятия, смысла и значения международных административно-правовых отношений.

Семенова А.А.
*курсант факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Московского университета МВД России им. В.Я Кикотя,
рядовой полиции*

Административная ответственность за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации: понятие, значение и особенности

Развитие общественных отношений в сфере территориального перемещения населения и активное участие государства в формировании системы миграционных правил требует формирования эффективного института административной ответственности за нарушение указанных правил.

Современная миграционная политика Российской Федерации направлена на профилактику нелегальной миграции, создание условий для развития экономики и решения демографических проблем страны³⁹⁶.

Россия традиционно входит в тройку мировых лидеров по объемам миграции: в 2017 году поток въезжающих в страну мигрантов составил более 14 миллионов человек, поток выезжающих – 12 миллионов.

Регулируются все эти процессы отечественными и международными нормативными актами.

Основные российские нормативные правовые акты в сфере миграции:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон № 109-ФЗ от 18.07.2006 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»;
- Федеральный закон № 114-ФЗ от 15.08.1996 «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»;
- Федеральный закон № 115-ФЗ от 25.07.2002 «О правовом положении иностранных граждан в РФ»;
- тематические указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы ГУВМ МВД (ФМС);
- межправительственные соглашения между Российской Федерацией и другими государствами об урегулировании данного вопроса;
- отдельные главы Трудового, Налогового, Уголовного и Административного кодексов РФ, которые затрагивают вопросы пребывания и трудоустройства иностранных граждан.

Административные правонарушения, посягающие на миграционно-правовые отношения, обладают комплексом особенностей, позво-

ляющих выделить данный вид правонарушений по родовому объекту как самостоятельный вид административных деликтов.

Родовым объектом охраны является система общественных отношений, возникающая в связи с миграционными процессами на территории Российской Федерации, т.е. общественные отношения, возникающие в процессе территориального перемещения населения, в результате которого приобретает, изменяется, осуществляется или прекращается правовой статус мигранта, а также при осуществлении должностным лицом миграционного органа, предусмотренного законом полномочий, или осуществлении юридическим лицом уставных функций в сфере миграции населения³⁹⁷.

Административные правонарушения, посягающие на миграционно-правовые отношения, урегулированные нормами миграционного законодательства, влечет возникновение административной ответственности, итогами реализации которой является применение мер административного наказания.

Другой особенностью административной ответственности за нарушение миграционного законодательства является фактическое обстоятельство ее возникновения, которым является миграционное правонарушение (миграционный деликт).

Миграционный деликт – акт поведения, выражающийся в противоправном деянии (действии или бездействии) лица. Миграционный деликт совершается только виновно, т.е. деяние волевое и сознательное. Данный признак миграционного деликта характерен для любого вида административного правонарушения. За совершение миграционного деликта устанавливается административное наказание, предусмотренное КоАП³⁹⁸.

Система норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение миграционного законодательства, содержится в двух главах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ(1) (в ред. от 04.05.2011) (далее – КоАП РФ). Это гл. 18 «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» и гл. 19 «Административные правонарушения против порядка управления». Всего эти две главы КоАП РФ содержат десять составов административных правонарушений, касающихся нарушения миграционных правил. Это:

- – ст. 18.8 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации»;

- – ст. 18.9 КоАП РФ «Нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- – ст. 18.10 КоАП РФ «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации»;
- – ст. 18.11 КоАП РФ «Нарушение иммиграционных правил»;
- – ст. 18.12 КоАП РФ «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации»;
- – ст. 18.14 КоАП РФ «Незаконный провоз лиц через государственную границу Российской Федерации»;
- – ст. 18.15 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства»;
- – ст. 18.16 КоАП РФ «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)»;
- – ст. 18.17 КоАП РФ «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности»;
- - ст. 19.27 КоАП РФ «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета».

Субъектами административной ответственности за нарушение миграционных правил являются физические и юридические лица, что также свидетельствует об особенностях данного вида административной ответственности.

Физическим лицом является мигрант. Мигрант – это лицо, участвующее в миграционно-правовом отношении, в рамках которого он приобретает, изменяет, реализует права и свободы в процессе территориального перемещения, при его возникновении или в результате такого перемещения, а также осуществляет или нарушает установленный законом или иным нормативно-правовым актом порядок территориального перемещения населения.

Юридическим лицом миграционных правонарушений являются организации, обладающие соответствующей административной правосубъектностью, которые несут административную ответствен-

ность в виде административных наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов государственного осуждения противоправной деятельности, а также обеспечение выполнения возложенных на них обязанностей и предупреждение совершения новых правонарушений.

Другой особенностью юридического лица как субъекта административных правонарушений в сфере миграции населения, является субъективная сторона административных правонарушений. Анализ имеющихся составов административных правонарушений в сфере миграции населения, предусмотренные в КоАП, позволяет признать, что главным признаком является вина.

Традиционно вина юридического лица рассматривается как вина руководителя или коллективная вина его работников и руководящего органа.

Еще одной особенностью миграционных правонарушений является назначение наказание в виде штрафа, исправительных работ или принудительных мер (депортация, выдворение, запрет на въезд). Установлена также и уголовная ответственность за нарушение миграционного законодательства. Она связана с перевозкой через границу запрещенных средств или организацию приезда и проживания нелегалов.

Самый распространенный вид «наказания» иностранцев, которые нарушили нормы закона, – штраф. Взыскиваются денежные средства как с физических, так и с юридических, то есть организаций. Например, штраф в размере от 2 до 5 тысяч рублей может быть наложен на иностранца в случае нарушения правил (ст. 18.8 и 18.9 КоАП):

- пересечения границы;
- пребывания в стране;
- передвижения по территории государства;
- уведомления о владении вторым паспортом и др.

Предусмотрен также штраф о не предоставлении сведений в миграционную службу. Например, если юридическое лицо – работодатель в положенные сроки не поставит в известность ГУВМ о заключении трудового договора с иностранцем, он будет вынужден уплатить штраф в размере 400-800 тысяч рублей, а должностное лицо, допустившее это, – 35-50 тысяч рублей.

Я привела лишь некоторые примеры денежных санкций, которые могут быть наложены за нарушение предписаний миграционного законодательства. У всех иностранцев есть возможность узнать, какие еще бывают штрафы миграционной службы России, на официальном сайте ведомства или в онлайн-версии Административного кодекса РФ.

Помимо штрафа, иностранный гражданин, который сознательно нарушал нормы миграционного законодательства в течение длительного периода, может быть подвергнут более жестким санкциям.

Самой строгой мерой наказания считается выдворение из страны с последующим запретом на въезд в течение определенного периода – от 3 до 10 лет; наибольший срок предусмотрен за нелегальное пребывание на территории России больше 1 года.

По статистике МВД, только за 10 месяцев 2017 года (с января по октябрь включительно) было вынесено 93 тысячи судебных решений о выдворении иностранных граждан, причем половина из них – о принудительном выдворении. В общем говоря, больше 1 миллиона нарушителей прочувствовали на себе эту меру наказания.

Кроме того, все, кому запрещен въезд на территорию государства, внесены в черный список мигрантов.

Для юридических лиц, которые незаконно трудоустраивают иностранных граждан, усиление ответственности может заключаться в приостановлении деятельности предприятия на 3 месяца.

По статистике за 10 месяцев 2017 года правоохранительные органы обнаружили более полутора миллиона административных нарушений в миграционной сфере.

Приведенные особенности административной ответственности за нарушение норм миграционного законодательства Российской Федерации свидетельствуют о сформировании, а административном законодательстве видового комплекса составов административных правонарушений, направленных на охрану миграционно-правовых отношений. Они также свидетельствуют о потребности дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования данного вида административной ответственности, возникающей в связи с посягательством на административные правоотношения, возникающие в связи с территориальным перемещением лица.

Суворова О.А.
*курсант факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
рядовой полиции*

Административное наказание, как мера административной ответственности за правонарушения на транспорте

Административная ответственность является мерой государственно–правового воздействия на нарушителей установленных правил поведения в различных сферах общественной жизни.

Разновидностью такой ответственности является применение административных наказаний к лицам, нарушившим правила безопасности дорожного движения.

Статья 2.2.1. кодекса РФ об административных правонарушениях (далее по тексту КоАП РФ) определяет понятие административной ответственности, как разновидности мер государственного принуждения за совершение проступка, предусмотренного КоАП РФ.

Глава 12 действующего Кодекса содержит совокупность статей, каждая из которых регламентирует условия и основания правовой ответственности участников дорожного движения за отдельно взятое нарушение ПДД, а также устанавливает вид и размер наказания.

В общих чертах порядок производства по делу об административном правонарушении за нарушения требований ПДД включает в себя следующие стадии:

- выявление факта правонарушения;
- применение мер, обеспечивающих производство по делу об административном правонарушении;
- собрание и фиксация доказательств вины нарушителя;
- оформление и составление протокола о нарушении ПДД;
- рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение постановления (решения);
- обжалование постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с правилами, установленными Кодексом, первые четыре стадии, осуществляются должностными лицами органов ГИБДД МВД России в соответствии с предоставленной законом компетенцией.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях также относится к компетенции указанных органов.

Вместе с тем, по делам об нарушениях ПДД, за которые закон определяет наказания в виде административного ареста, лишения специального права и иные, отнесено к компетенции судей федеральных судов и мировых судей.

Последняя стадия обжалование постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, наряду с ведомственным контролем, предусматривает судебный порядок рассмотрения жалоб.

Административной ответственности за нарушения ПДД по российскому законодательству подлежат как физические лица – граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, должностные лица, индивидуальные предприниматели, так и юридические лица.

Ответственность за административные правонарушения в сфере безопасности дорожного движения устанавливается на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

Порядок и правила производства по делам данной категории, гарантии прав лиц – участников административных правоотношений определяются КоАП.

В статье 4.5 Кодекса определены сроки давности привлечения к административной ответственности, то есть сроки, по истечении которых, нарушителя нельзя наказать. Общий срок составляет 2 месяца со дня совершения правонарушения, рассматриваемого должностными лицами и 3 месяца – по делам, отнесенным к компетенции судов.

Однако по отдельным видам правонарушений, предусмотренных главой 12 Кодекса, эти сроки увеличиваются до 1 года (например, за управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения).

Поэтому в каждом отдельном случае, при решении вопроса о правомерности привлечения нарушителя правил дорожного движения к административной ответственности, следует проверять соблюдение порядка в части соблюдения сроков, предписанных статьей 4.5 Кодекса.

В соответствии со статьей 28.2 Кодекса, при выявлении административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, сотрудник ГИБДД составляет административный протокол.

Этот документ не оформляется только в случаях, прямо указанных в законе (например, при выявлении нарушений ПДД РФ камерами, работающими в автоматическом режиме, а равно при

выявлении дорожным инспектором полиции нарушения, за которое предусмотрено наказание в виде предупреждения или штрафа, когда нарушитель не оспаривает факт совершения им административного проступка).

Административный протокол о нарушении ПДД, составляется в присутствии лица, водителя, пешехода или иного лица, привлекаемого к ответственности.

Нарушителю разъясняются его права и обязанности, порядок, время и место рассмотрения нарушения.

В протоколе отражаются все доказательства, подтверждающие факт нарушения, формулируется фабула нарушения, дается правовая квалификация действий, указываются очевидцы нарушения и понятия, привлеченные к участию в деле.

Лицо, в отношении которого составлен протокол за нарушение правил движения по дорогам, вправе давать пояснения в письменном виде.

Объяснения нарушителя, в обязательном порядке прилагаются к материалам административного производства.

Также нарушитель ПДД вправе ходатайствовать о рассмотрении его дела по месту жительства или месту регистрации (пребывания). Такое ходатайство подлежит внесению в бланк протокола за подписью нарушителя. Копия протокола вручается фигуранту дела и потерпевшему под роспись.

В дальнейшем, именно на основании сведений, содержащихся в протоколе, рассматривается дело и выносятся постановления.

При составлении протокола, нарушитель имеет право пользоваться помощью защитника – адвоката.

Административные наказания представляют собой меры ответственности, определяемые санкциями статьей главы 12 КоАП РФ об АП. Назначение наказаний является прерогативой должностных лиц ГИБДД или суда.

По результатам рассмотрения дела выносится решение о привлечении к административной ответственности, которое оформляется в виде процессуального документа постановления по делу об административном правонарушении.

При несогласии с постановлением, оно может быть обжаловано по правилам, предусмотренным Кодексом.

Наиболее распространенными видами административных наказаний являются:

предупреждение, то есть официальное письменное предостережение о недопустимости конкретного действия, отнесенного законом к разряду правонарушения;

административный штраф – наиболее распространенная мера материальной ответственности, определяемая в форме денежного взыскания в пользу государства;

лишение специального права управления транспортным средством, предоставленного физическому лицу на срок от 1 месяца до 3 лет, назначается только судьей;

административный арест – содержание нарушителя ПДД в условиях полной изоляции от общества, назначается исключительно судьей, срок не более 30 суток;

обязательные работы, назначаются судом на время от 20 до 200 часов и заключаются в привлечении нарушителя для выполнения социально полезных работ в свободное от основной занятости время.

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

область транспортной безопасности в контексте государственного управления является одной из самых актуальных и, в то же время, представляется одной из самых проблемных;

система органов государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности представлена различными полномочными органами, область действий которых определена их компетенцией. Сущность деятельности органов управления в области обеспечения транспортной безопасности предполагает реализацию основных направлений государственной политики и осуществление достойной системы управления.

О некоторых проблемах охраны общественного порядка на объектах воздушного транспорта при применении сотрудниками полиции мер административно-правового принуждения

Проблема обеспечения безопасности на воздушном транспорте за последние десятилетия приобрела весьма большое значение. Обусловлено это тем, что эффективная работа и функционирование авиатранспортного комплекса напрямую зависит от социально-экономического развития, кроме того на объектах воздушного транспорта сосредоточено большое количество товарно-материальных ценностей, которые требуют постоянной охраны, поскольку воздушный транспорт относится к числу повышенного источника опасности.

Одним из условий четкого и эффективного несения службы сотрудниками полиции на объектах воздушного транспорта, является высокий профессионализм, знание нормативных актов, умение быстро и правильно ориентироваться в экстремальных ситуациях, в правильном построении взаимоотношений с гражданами и правонарушителями.

Ни для кого не секрет, что в практической работе по обеспечению правопорядка на объектах воздушного транспорта возникают различные экстремальные ситуации, разрешение которых затруднительно, особенно полицейским, не набравшим еще профессионального опыта.

Выполняя должностные обязанности, полицейские ведут борьбу с лицами, нарушающими общественный порядок, применяя различные меры административно-правового принуждения, согласно Федеральному закону «О полиции», Кодексу об административных правонарушениях и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности³⁹⁹.

Обязанности, сотрудника правоохранительных органов часто связаны с опасностью для жизни, как для самого себя, так и окружающих его в определенный момент людей. Это требует от него принятия мгновенных решений и своевременного выполнения двигательных действий по самозащите или защите граждан. Все действия должны быть целесообразны с юридической точки

зрения. К психолого-физиологическим проблемам применения той или иной меры административно-правового принуждения сотрудниками ОВД относятся, прежде всего, психологическая готовность к нужным действиям. Такая готовность должна обеспечиваться правильными и твердыми знаниями сотрудников полиции при выполнении обязанностей, по охране общественного порядка и общественной безопасности граждан и их имущества. Нередки ситуации, когда полицейский вступая в диалог с правонарушителем обрекает себя на угрозу нападения, однако следует понимать, что это есть определенная доля полицейской работы. Предчувствие такой угрозы и правильная оценка критической ситуации, а также выполнение правильных и законных действий характеризуется не только практическим опытом, но и возможностями работы нервной системы при возникновении экстремальной ситуации каждого человека в отдельности⁴⁰⁰.

Регулярные тренировки, приближенные к экстремальным условиям, будут оказывать положительное влияние на сотрудников органов внутренних дел, поскольку все их действия будут отточены и доведены до автоматизма, другими словами состояние стресса при возникновении экстремальной ситуации для них будет обычным делом. К ним относятся действия по применению боевых приемов самозащиты, специальных средств, и как крайняя мера огнестрельное оружие. Когда полицейский, попадает в экстремальную ситуацию и не утрачивает выдержки и самообладания, то определение выбора решения и последовательности своих действий уверенно им осуществляется. Если постоянно заниматься, то такие упражнения будут способствовать развитию функциональности и контролю над организмом. Сотрудники полиции в силу своих служебных обязанностей должны проявлять спокойствие, но в то же время быстро реагировать на правонарушения правонарушителей, которые очень часто специально провоцируют сотрудников чтобы вывести их из состояния равновесия. Важную роль следует уделять умению предугадывать намерения нарушителей правопорядка путем таких психофизических факторов как: жесты, положение тела, выражение лица, речи и другие. В последнее время нередки случаи нападений на сотрудников, полиции, которые осуществляют охрану общественного порядка, как с применением всяческого оружия, так и без него. При такой обстановке важное значение следует уделять обучению полицейских способам самозащиты и обезвреживания правонарушителей при помощи специальных мер административно-правового принуждения. Сотрудники, осуществляющие охрану общественного порядка и общественную безопасность на

объектах транспортной инфраструктуры обязаны иметь высокую физическую и теоретическую подготовку, которая позволит им незамедлительно, верно квалифицировать то или иное происшествие и принять соответствующие тактические действия⁴⁰¹.

Для наибольшей эффективности при подготовке сотрудников полиции осуществляющих общественную безопасность на объектах воздушного транспорта рационально, приблизить обучение к условиям наиболее реальным, и отрабатывать различные ситуации, связанные с применением специальных, мер административно-правового принуждения: физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Применяя методы, отвлекающие и рассеивающие внимание, а также постоянно меняя ситуации, мы будем помогать формировать навыки по принятию правильных решений, тем самым у сотрудников будет развиваться умение контролировать собственное поведение в критических и экстремальных условиях, не допускать ошибки, и приобрести уверенность в своих способностях, по применению специальных мер административно-правового принуждения.

Исходя из вышесказанного, следует, что специальные меры административно-правового принуждения должны гарантировать сотруднику полиции, который стоит на страже охраны общественного порядка и общественной безопасности на объектах воздушного транспорта, достижение поставленных целей. Такая возможность не придет сама собой, она является результатом подготовки, максимально приближенной к реальности. Цель такой подготовки не допустить или пресечь противоправные проявления на объектах воздушного транспорта.

«Штрафомания» и юридические лица

Штраф, как мера наказания известен Российскому праву с X века. В то время, как и сейчас, доля данного вида наказания в общей совокупности применяемых наказаний превалировала и с течением времени разрыв между количеством применяемых наказания, то увеличивался, то немного уменьшался, явственно отражая печать эпохи. По мере развития и усложнения общественных отношений начинают выделяться разные виды юридической ответственности и штраф, существовавший до этого в единой правовой природе, не остался в стороне, найдя свое отражения в разных видах юридической ответственности. Административная ответственность не стала исключением.

С момента появления штрафа в системе административных наказаний он постоянно подвергался воздействию со стороны законодателя, стремящегося достигнуть оптимального баланса между удовлетворением назначенным наказанием потерпевшей стороны, индивидуальной профилактикой возможного дальнейшего противоправного поведения виновного лица и общей профилактикой административных правонарушений данного вида⁴⁰².

В субъектном составе делинквентов рассматриваемого вида наказания, наряду с физическими лицами, выделяются и юридические лица, и размер штрафной санкции дифференцирован законодателем в зависимости от данного деления.

Стоит отметить, что штраф занимает особое место в ответственности юридических лиц, ведь его доля в общем количестве назначаемых наказаний достаточно высока. Некоторые нормы в своей санкции предусматривают штраф в качестве безальтернативного наказания. Например, санкции статей 5.3, ст. 6.7, ст. 7.1, ч. 2 ст. 8.4, ч. 2 ст. 9.5, 10.2, ч. 1 ст. 11.3, ч. 3 ст. 12.2, ч. 2 ст. 13.5, ч. 1 ст. 14.43, ч. 1 ст. 15.10, ч. 4 ст. 16.1, ст. 17.8.1, ст. 18.5, ч. 4 ст. 19.3, ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ и целый ряд других⁴⁰³. В такой обстановке, любое упущение законодателя может привести к фатальной ошибки.

Сегодня держится уверенный курс на увеличение размеров рассматриваемой санкции. Оправдано ли это? Повышается ли эффективность данного наказания в условиях принимаемых мер? Ответить на эти вопросы сложно. Но ясно одно, что повышение максимальных размеров административных штрафов, налагае-

мых на должностных и юридических лиц, негативно сказывается на деятельности последних, особенно отнесенных к субъектам малого предпринимательства

Подобная административная практика приводит к тому, что штрафные потери закладываются в стоимость продукции или предоставляемых услуг, т. е. перекадываются на потребителей, или банкротством (особенно малых предприятий), об этом свидетельствуют жалобы этих субъектов в суды на штрафы, размер которых нередко превышает годовую прибыль предприятия. В отечественной истории уже были подобные прецеденты, когда за потраву посевов решениями губисполкомов в первые годы советской власти устанавливался штраф, превышающий стоимость коровы⁴⁰⁴. Либо, когда не «ломая головы» над технологической модернизацией производства, расходами на очистные сооружения, затратами на закупку нового оборудования командирь советской экономики включают суммы будущих (т.е. заранее предполагаемых на предстоящий год) штрафных санкций в проекты своих промышленно-финансовых планов.

Сегодня, в некоторых сферах малое и среднее предпринимательство играет большую роль, но может не играть, если к ним применено «соразмерное» наказание. К примеру, на долю такого предпринимательства приходится увеличение числа доли закупок инновационной продукции и научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в общем ежегодном объеме закупок заказчиков на 100% к 2015 г. и на 300% к 2018 г., и штраф не ниже ста тысяч рублей может негативно сказаться на хозяйственной деятельности⁴⁰⁵.

Безусловно, всякое правонарушение должно влечь за собой определенную реакцию со стороны государства, ведь в этом, как раз и заключается суть принципа справедливости, но получается странная справедливость, и о соразмерности говорить сложно.

Говоря о повышении размеров наказания, стоит сказать, что проблема взыскания штрафов для правоохранительных органов традиционна, и ее нерешенный характер приводит к ряду последствий негативного характера: снижается авторитет государственной власти; становится очевидной безнаказанность правонарушителя как для него самого, так и для окружающих; наносится экономический ущерб государству⁴⁰⁶.

Поднимая проблему повышения максимальных размеров административных штрафов, стоит затронуть вопрос о применении данного наказания в отношении юридических лиц.

Выполняя указания Конституционного Суда, которые отражены им в ряде постановлений, законодатель Федеральным законом №

515-ФЗ от 31.12.2014 ввел в статью 4.1 КоАП части 3.2 и 3.3 допустив при наличии исключительных обстоятельств, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей (часть 3.2). При назначении административного наказания в соответствии с частью 3.2 настоящей статьи размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса (часть 3.3).

Представляется, что такой подход не полностью отразил правовую позицию Конституционного Суда, ведь участниками экономических отношений могут являться юридические лица, отнесенные к субъектам малого предпринимательства.

Судебная практика не однозначно относится к таким участникам. Арбитражные суды уменьшают штрафы соответствующим образом (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.07.2017 № Ф02-2949/2017 по делу № А19-14130/2015, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.01.2017 № Ф01-5902/2016 по делу № А17-3097/2016 (Определением Верховного Суда РФ от 15.05.2017 № 301-АД17-4065 отказано в передаче дела для пересмотра данного Постановления)), хотя ссылки на конкретные нормы обычно не приводятся⁴⁰⁷.

Вместе с тем по ряду дел (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.01.2017 № Ф09-11742/16 по делу № А07-10543/2016 (Определением Верховного Суда РФ от 08.06.2017 № 309-АД17-4772 отказано в передаче дела для пересмотра данного Постановления)) арбитражные суды все же обращались к ч. 2.2 ст. 4.1 КоАП РФ. В Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.05.2017 № Ф08-1473/2017 по делу № А53-1964/2016 (Определением Верховного Суда РФ от 18.09.2017 № 308-КГ17-12602 отказано в передаче дела для пересмотра данного Постановления), которым в уменьшении штрафа было отказано, напротив, упоминалась ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ⁴⁰⁸.

Арбитражная практика уменьшения штрафов предпринимателям является давней (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 17.06.2002 № А56-8131/02), затрагивая еще КоАП РСФСР. Суды общей юрисдикции в подобных случаях тоже снижают административные штрафы: некоторые - по ч. 2.2 ст. 4.1 КоАП РФ (Решение Пермского краевого суда от 07.09.2017 по делу № 7-1700/2017(12-637/2017)), другие - по ст. 4.1 КоАП РФ без указания конкретной части (Решение Хабаровского краевого суда от 10.12.2015 по делу № 12-445/2015), а третьи - вне связи с данными нормами (Решение Самарского областного суда от 10.03.2016 № 12-63/2016)⁴⁰⁹.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что штрафомания - старая болезнь нашей административной политики. В истории можно увидеть не однократные попытки ограничения данного вида наказания со стороны законодателя, которым же в последующем сфера данного наказания расширялась. Из проведенного анализа видно, что проблемы с применением рассматриваемой мерой наказания присутствуют и ждут своего разрешения. Другой вопрос, что законодатель не спешит их исправлять, либо, когда все же направляет свой взор на проблему, и предпринимает меры для ее решения (как это было с Федеральным законом от 31.12.2014 N 515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»), которых иногда очевидно не хватает для решения всего спектра проблем.

Юнева В.А.
*адъюнкт кафедры Административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
лейтенант полиции*

Административно-деликтное законодательство ЕАЭС на современном этапе

Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС) — международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью и учрежденная Договором о Евразийском экономическом союзе. ЕАЭС создан в целях всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик и создания условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов. Государствами—членами Евразийского экономического союза являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика и Российская Федерация.

Учредительным документом ЕАЭС является Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014). Договор состоит из IV частей и XXVIII разделов, а также 33-х приложений. В документе изложены общие положения, основные принципы, цели, органы Союза, общие принципы и правила конкуренции, естественные монополии, государственные (муниципальные) закупки, санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры, рассматривается компетенция и право Союза, бюджет Союза, информационное взаимодействие и статистика, функционирование таможенного союза, регулирование обнажения лекарственных средств и медицинских изделий, таможенное и техническое регулирование, защита прав потребителей, макроэкономическая и валютная политика, торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций, регулирование финансовых рынков, налоги и налогообложение, энергетика, транспорт, интеллектуальная собственность, промышленность, агропромышленный комплекс, трудовая миграция. Отражены переходные и заключительные положения⁴¹⁰.

В настоящее время в большинстве стран ЕАЭС действует относительно «свежее» по историческим меркам законодательство об административных правонарушениях⁴¹¹: Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194–З (далее – КоАП Республики Беларусь), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195–ФЗ (далее – КоАП РФ), Кодекс Республики Казахстан об админи-

стративных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235–V, с 1 января 2019 г. вступает в силу Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях. Но в Армении продолжает действовать административно–деликтное законодательство советского периода – Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6 декабря 1985 г.

Общим для Кодексов рассматриваемых стран является то, что виды административного наказания делятся на основные и дополнительные, но для каждой страны они различны. Например, согласно части 1 статьи 3.3 КоАП РФ, предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний⁴¹². Согласно пункту 1 статьи 6.3 КоАП Республики Беларусь предупреждение, штраф, исправительные работы и административный арест применяются в качестве основного административного взыскания⁴¹³.

Статья 42 КоАП Казахстана устанавливает, что предупреждение, административный штраф, административный арест могут применяться только в качестве основных административных взысканий⁴¹⁴. В Армении только в качестве основных взысканий могут применяться предупреждение, штраф, лишение предоставленного гражданину особого права (права управления транспортными средствами, права охоты) (ст. 24)⁴¹⁵.

Дополнительные меры административной ответственности также регулируются по–разному. В КоАП Республики Беларусь предусмотрены взыскания, которые могут применяться только как дополнительные. Это: конфискация и взыскание стоимости. Только как дополнительные взыскания применяются конфискация и принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения согласно ч. 3 ст. 42 КоАП Казахстана. В законодательстве России и Армении исключительно дополнительных взысканий не предусмотрено.

Таким образом, подчеркнем, что договором о Евразийском экономическом союзе обеспечивается свобода движения товаров, а также услуг, капитала и рабочей силы, и проведение скоординированной, согласованной политики в отраслях экономики, т.е. единой макроэкономической политики. Также проанализировав административно-деликтное законодательство стран-членов ЕАЭС, сделаем вывод о том, что в названных Кодексах присутствуют, как тождественные друг другу, так и различные виды административных наказаний, исходя из специфики каждой страны.

Примечания

<<¹>> См.: *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. – М.: Изд-во Московского ун-та. 1967; его же: Административные правоотношения: Монография. – М.: Юридическая литература. 1976.

<<²>> См.: *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966, С. 130.

<<³>> *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. – М.: Издание Г.А.Лемана, 1914. С. 41.

<<⁴>> См.: Памятники российского права. В 35 т. Т.34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: учебно-научное пособие /Под общей ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л.Хачатурова. – М.: Юрлитинформ. 2017. С. 6-33.

<<⁵>> *Елистратов А.И.* Очерк административного права. – М.: Государственное издательство, 1922.

<<⁶>> Там же. С. 174-175.

<<⁷>> *Елистратов А.И.* Административное право РСФСР. – Л.: Госполитиздат, 1925.

<<⁸>> *Кобалевский В.И.* Очерки советского административного права. Госиздат Украины. 1924. С. 30, 31, 34, 37.

<<⁹>> См.: Административное право: учебник /под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма. 2009. С. 79; Мицкевич Л.А. Классическая теория административных правоотношений: современное прочтение //Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 7; Административное право: учебник / Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма. 2015. С. 112 и др.

<<¹⁰>> См., например, *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения: Монография. – М.: Юридическая литература. 1976. С. 152-171.

<<¹¹>> См.: *Лупарев Е.Б.* Административное право в 10 т. – М.: 2013. Т. 2: Административные правоотношения. С. 20.

<<¹²>> Общее административное право: учебник: в 2 ч. /под ред. Ю.Н.Старилова. – Воронежский гос. университет – 2 изд. пересмотр. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. Ч. 1 С. 80-89.

<<¹³>> Этот вывод обоснован нами ранее. См.: Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права //Государство и право. 1994, № 8-9; Шергин А П. Статус норм об административных правонарушениях //Административное право: теория и практика. Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.). М., 2002 и др.

<<¹⁴>> См., например, *Коваль Л.В.* Административно-деликтное отношение: Монография. – Киев: Вища школа, 1979; Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: Дисс...докт. юрид. наук. – СПб, 2002; Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство. Сборник научных трудов. – М.: Изд. ВНИИ МВД России. 2015 и др.

<<¹⁵>> См., например, *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право России. Ч. 1 – М.: ТЕИС, 1994. С. 18 и др.

<<¹⁶>> См., например, *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. Полный курс. – М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю. 2001. С. 60.

<<¹⁷>> *Общее административное право: учебник в двух частях /под ред. Ю.Н.Старилова; Воронежский гос. ун-т. 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж: Изд. дом ВГУ. 2016. Ч. 1. С. 89.*

<<¹⁸>> См., например, *Алексеев С.С.* Указ. соч., С.153.

<<¹⁹>> На эту особенность административно-правовых отношений обращал внимание Ю.Н.Старилов. См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. Том 1. М., 2002, с. 411.

<<²⁰>> См. *Петров Г.И.* Советские административно-правовые отношения. Уч. записки Ленингр. юрид. ин-та. – Л.: Изд-во ЛГУ. 1954. Его же: Советские административно-правовые отношения: монография. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. 1972.

<<²¹>> *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. – М.: Юристь. 2007. С. 160.

<<²²>> *Серков П.П.* Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования): монография, в трех частях. М.: Норма. 2019. Ч. 2. С. 299.

<<²³>> Там же. С. 154.

<<²⁴>> *Старостин С.А.* Рецензия на монографию П.П.Серкова «Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования)» (в 3 ч. М.: Норма. 2018) //LEX RUSSICA. 2018. № 10. С. 186. Следует заметить, что участники методологического семинара, посвященного обсуждению книги П.П.Серкова (МГЮА, 29.10.2018), также не согласились с авторским отрицанием трактовки административно-правовых отношений как «властеотношений».

<<²⁵>> *Серков П.П.* Указ. соч., Ч. 2 и 3. С. 296.

<<²⁶>> Там же. С.274

<<²⁷>> В 1999 году политолог Джон Герин из Бостонского университета предложил 8 критериев «хорошей концепции»: «1. Известность (употребимость). Насколько известна (употребима) данная концепция (для широкого круга лиц, для академической аудитории)? 2. Резонансность. Есть ли у выбранного за основу концепции ключевого термина «резонансный круг»? 3. Емкая краткость: а) самого ключевого термина и б) перечня определяемых им атрибутов (векторов). 4. Согласованность. Насколько внутренне непротиворечивы (логически согласованы) предметы и атрибутивные признаки? 5. Дифференцированность. Насколько дифференцированы предметы и атрибутивные им признаки (в отличие от других сопоставимых концепций)? Насколько операционно ограничена («операционабельна») такая концепция? 6. Глубина. Сколько сопутствующих признаков атрибутируется предметам согласно определению? 7. Теоре-

тическая полезность. Насколько полезна концепция в более широком поле прагматической релевантности? 8. Предметный охват полезности. Насколько полезна концепция в предметной области смежных случаев и атрибутируемых признаков? См.: Gerring. What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences // Polity – 1999. Spring – Vol XX1 – № 3 – P. 357-393

<<28>> Серков П.П. Указ. соч., Ч. 2 и 3. С. 154.

<<29>> СЗ РФ.2004. № 25. Ст. 2485.

<<30>> Понкин И.В. Общая теория публичного управления. Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели, концепты публичного управления: Лекционный курс (ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди. 2016. С.113.

<<31>> См. подробнее: Понкин И.В. Указ соч. С. 117-170.

<<32>> См., например, Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (СЗ РФ. 2014. № 2 (Ч. 2). Ст. 155 и др.

<<33>> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817).

<<34>> См. подробнее: Тарасов А.М. Электронное правительство: понятие и система //Право и кибербезопасность. 2013. № 2.

<<35>> Козлов Ю.М. Административное право: учебник. – М.: Юристь, 2001. – С. 44.

<<36>> Алексеев С. С. Теория права. - М.: Издательство БЕК, 1995. – С. 33.

<<37>> Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9 (261). С. 13.

<<38>> Козлов Ю.М. Административное право: учебник. – М.: Юристь, 2001. – С. 51.

<<39>> Зорькин В. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Российская газета. 30.05.2018. № 7578.

<<40>> Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9 (261). С. 10-11.

<<41>> Агамагомедова С.А. Таможенный контроль и информационно-коммуникационные технологии: соотношение и перспективы взаимовлияния // Хозяйство и право. 2016. № 11. С. 114-119.

<<42>> Владимир Булавин: «Развитию таможенного администрирования напрямую способствует внедрение передовых технологий». Официальный сайт ФТС России. Электронный ресурс. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2711

8:-l-r&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обр.: 20.01.2019).

<<43>> *Гурвиц Д.* Просто о больших данных / Гурвиц Джудит, Ньюджент Алан, Халпер Ферн, Кауфман Марсия: [перевод с английского]. – Москва : Эксмо, 2015. – С. 31.

<<44>> См.: *Агамагомедова С.А.* Система административно-правовой защиты интеллектуальных прав: теоретические основы построения // Патенты и лицензии. Интеллектуальные права. 2018. № 10. – С. 55-62.

<<45>> Собр. законодательства Российской Федерации от 20 ноября 1995 г. N21.Ст.1930.

<<46>> Собр. законодательства Российской Федерации от 14 августа 1995 г. N 33 ст. 3340.

<<47>> *Унчиев И.Ю.* Российские благотворительные фонды. М.:2018.С34-39.

<<48>> Собр., законодательства Российской Федерации от 15 января 1996 г. N 3 ст. 145.

<<49>> *Галицкая Н.В., Братановский С.Н.* Понятие и содержание контроля и надзора в области обеспечения безопасности // Вестник Саратовской государственной академии.2013.№6(95).С.29-33.

<<50>> *Братановский С.Н., Кочерга С.А., Братановская М.С.* Субъекты административного права. Москва; Берлин, 2014

<<51>> *Братановский С.Н., Стрельников В.В.* Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации./ Братановский С. Н., Стрельников В. В.. Саратов, 2007.С.74.

<<52>> *Прокофьева Е.И.* «Правовой статус благотворительных фондов», М.:2014.С.48.

<<53>> п.1 Постановления от 27.12.91 N 2122-1 «Об организации Пенсионного фонда РФ».

<<54>> *Братановский С.Н.* Административное право России. Учебное пособие для студентов средних специальных учебных заведений // Москва, 2003. Сер. Учебник для вузов.С.76.

<<55>> *Кицай Ю.А.* Проблемы развития законодательства о некоммерческих организациях в России // Бизнес в законе. 2014.№1 с 54-56.

<<56>> *Кудрявцева Г.А.* Федеральное законодательство России о праве общественных объединений на осуществление предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2013. № 9. С. 37.

<<57>> *Толмасова А.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности некоммерческих организаций // Законодательство об НКО. Информационный бюллетень. № 8. декабрь 2014. С.4.

<<58>> *Братановский С.Н, Зеленов М.Ф.* Основное содержание позитивной ответственности в системе государственной и муниципальной

службы //Вестник Саратовской государственной академии права.2012.№ 3(85).С.83-88.

<<59>> <http://fund-raising.ru> (дата обращения 14 апреля 2018 года).

<<60>> <https://www.rusfond.ru>(дата обращения 14 апреля 2018 года).

<<61>> Прокофьева Е.И. «Правовой статус благотворительных фондов», 2014 г.

<<62>> Налоговый кодекс РФ.

<<63>> Мельник Т.Е. «Правовое регулирование грантов в российском законодательстве», М.:2014.С.48. .

<<64>> Шугрин И.С. «Составление договоров при получении целевых средств», 2014 С.12.

<<65>> Прокофьева Е.И. «Правовой статус благотворительных фондов»,М.: 2014.С.21.14.

<<66>> Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 1967. Советское административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1976. Козлов Ю.М., Лазарев Б.М., Лунев А.Е. и др. Государственное управление и административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юридическая литература, 1978, и др.

<<67>> Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб.: Юридический центр "Пресс", 2004. 469 с.; Архипов С.И. Субъект права в центре правовой системы // Государство и право. 2005. N 7. С. 17; Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. N 2. С. 41; Демин А.А. Экономическое содержание и материалистическое понимание статуса субъекта административного права. Социально-экономические и правовые аспекты рыночных реформ: Материалы конференции. Часть 1. Правовая секция. Екатеринбург: Изд-во Уральского института экономики, управления и права, 2008. С. 73 - 91; Конин, Н. М. Административное право: учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. Макарова Т.Б. О статусе субъекта административного права // Административное право и процесс. 2007. N 4; Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2019. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация). М., 1996. С. 19; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. Вып. 3. С. 574; Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 214 - 215.

<<68>> Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Книгодел, 2010. 272 с.

<<69>> *Зубарев С.М.* К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. N 9. С. 8 - 12.

<<70>> *Агапов А.Б.* Субъекты административного права: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Агапов. — М.: Издательство Юрайт, 2019. — С. 19-20.

<<71>> *Макарова Т.Б.* Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как форма президентского контроля // Государственная власть и местное самоуправление", 2009, N 4. Макарова Т.Б. О статусе субъекта административного права // Административное право и процесс. 2007. N 4.

<<72>> *Демин А.А.* Субъекты административного права Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Книгодел, 2010.

<<73>> *Волков А.М.* Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2019.

<<74>> *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. 2-е изд. — М.: РУДН, 2009. — 692 с.

<<75>> *Корф С.А.* Административная юстиция в России. Кн. 2-3. — М., 1910. — С. 182. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. — М., 1925. — С. 66.

<<76>> *Волков А.М., Дугенец А.С.* Административное право: учебник / — М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М. 2018. — 288с.

<<77>> *Волков А.М.* Актуальные проблемы административного права. Учебное пособие. М.: Проспект, 2018.

<<78>> *Порываев С.А.* Граждане как активные субъекты административных процедур в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. N 6. С. 56 - 59. Волков А.М. Реализация публичных прав частных субъектов // Административное право и процесс. 2013. N 12. С. 27 - 32. Соболева Ю.В. Международные и иностранные неправительственные организации как субъекты административно-правовых отношений // Административное право и процесс. 2017. N 1. С. 58 - 62.

<<79>> *Степаненко Ю.В., Филатова Е.В.* Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации банков // Современный юрист. 2017. N 4. С. 8 - 21.

<<80>> *Волков А.М., Дугенец А.С.* Об административно-правовой природе государственных корпораций (публично-правовых компаний) // Административное право и процесс. 2012. N 2. С. 17 - 21.

<<81>> *Третьякова С.Б.* Саморегулируемая организация - особый субъект права // Административное и муниципальное право. 2013. N 5. С. 415 - 420. Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. N 11. С. 25 - 28.

<<⁸²>> Волков А.М., Лютягина Е.А. К вопросу о роли и месте Администрации Президента Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 34 - 39.

<<⁸³>> Волков А.М., Лютягина Е.А. Аппарат Правительства Российской Федерации как орган публичной администрации // Административное право и процесс. 2011. № 8. С. 19 - 22.

<<⁸⁴>> Волгленко Н.Н. Правосознание и правовая культура. Волгоград, 2000. С. 22-38 ; Кабаненко М.С. Деформация конституционного правосознания // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2013. № 3(34). С. 14-19; Павленко Е.М. Особенности конституционного правосознания современного российского общества // Вестник Московского государственного педагогического университета. Сер. Юридические науки. 2009. № 9. С. 15-27 ; и др.

<<⁸⁵>> Карпец И.И., Ратинов А.Р. Правосознание и причины преступности // Сов. гос-во и право. 1968. № 12. С. 34.

<<⁸⁶>> Материалы Международной научно-практической конференции «ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ» на тему: «Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности: теория и практика», посвященной 100-летию со дня рождения известного ученого-административиста Елены Викторовны Шориной, соратника и коллеги Б.М. Лазарева (25 октября 2018 г. Москва. Знаменка д. 10, Институт государства и права РАН).

<<⁸⁷>> Подробнее см. Воронов А.М. статья "Международная научно-практическая конференция «Лазаревские чтения» на тему: «Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере экономической деятельности: теория и практика», посвященная 100-летию со дня рождения профессора Е.В. Шориной" опубликована в журнале Административное право и процесс, 2019, № 2.

<<⁸⁸>> По мнению автора, в качестве важного системообразующего компонента предмета административного права следует выделить правоотношения, которые возникают по инициативе подвластной стороны «реординарные отношения». Обращаясь к основам управления, следует отметить, что по роли и месту человека в системе управления, в рамках различных социальных отношений, используются определенные модели социального управления.

Управление задает отношения субординации (упорядочение сверху вниз), координации (упорядочение горизонтально) и реординации (упорядочение снизу вверх).

Отношения координации, направленные на достижение согласованности их действий с целью успешного решения задач, поставленных перед объектом управления.

Модель координации (с лат. означает сорасположение) – это модель управления, при которой осуществляется горизонтальное упорядочива-

ние, а стороны части и элементы одной и той же социальной общности характеризуется тождеством между собой и равновеликостью. Координация подразумевает горизонтальное взаимодействие элементов одной системы, или различных систем, которое характеризуется равными возможностями и равными воздействиями. Отношения субординации — отношения администрирования, распоряительства, с одной стороны, и исполнительства, подчиненности, с другой. Отношения субординации складываются как между руководителями и исполнителями, так и между руководителями различных уровней. Модель субординации (от лат. - соподчинение) — это модель социального управления, при которой осуществляется вертикальное упорядочивание одним из элементов деятельности других. Этот элемент является ведущим, определяющим начало деятельности остальных. Отношения реординации - одна из организационно-технических форм человеческих взаимодействий, наряду с субординацией и координацией, проявляющаяся в вертикальном упорядочении снизу вверх (управляемый предпринимает организационные действия, на которые обязан реагировать управляющий, например, вносит предложение, подает жалобу, отказывается выполнять распоряжение ввиду его незаконности и т. д.). Модель реординации (*с лат. - переподчинение*) — это такая модель социального управления, при которой осуществляется правовое переподчинение одной общности другой, как по горизонтали, так и по вертикали. При этом реординация осуществляется, когда значительно изменилась управляемая система и требуются коренные изменения управляющей системы. Реординация осуществляется и тогда, когда имеются противоречия внутри управляющей системы между ее развитием и функционированием. В этом случае необходимо изменять управленческую систему с целью сохранения ее устойчивости, стабильности. Реалии современной России диктуют такую необходимость. См. Франчук В.И. Основы общей теории социального управления./ Ин-т организационных систем. — М., 2000. С.106-107.

<<89>> Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ от 2 августа 2010 г. № 31 ст. 4179.

<<90>> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ от 20 июля 2015 г. N 29 (часть I) ст. 4350

<<91>> Подробнее см. *Воронов А.М.* К предмету административного права современной России // *Административное право и процесс.* 2017. №8. С.6-12.

<<⁹²>> <https://civilforum.ru/upload/medialibrary/ff6/%D0%A1%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C%D0%B5%20%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20fin%2007.12.pdf>

<<⁹³>> Гильотина от правительства: как власти хотят снизить требования к бизнесу// РБК от 15.01.2019 г. <https://www.rbc.ru/economics/15/01/2019/5c3df76f9a7947214d11adcf>

<<⁹⁴>> Административное право. Практикум : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / А. И. Стахов [и др.] ; под ред. А. И. Стахова. — М. : Издательство Юрайт, 2019. с. 15

<<⁹⁵>> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М.,1998. С. 569.

<<⁹⁶>> А.Л. Кудрин. Менять нужно все: подходы, методы, принципы. //Огонек №46 от 03 декабря 2018г. стр. 9

<<⁹⁷>> Гурдиенко Т.Г. Принципы права – основа права и правовых систем// Личность и государство на рубеже веков: Сборник научных статей/ Под ред. В.В. Невинского. Барнаул. 2000. С. 39.

<<⁹⁸>> См. например, Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М. 2018. С. 255-310.

<<⁹⁹>> Там же, С.305.

<<¹⁰⁰>> Воронов А.Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее. М.: 2009. С 5.

<<¹⁰¹>> Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» М.:2017. С.126-127.

<<¹⁰²>> Кононов А.Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам// Государство и право. 2001. № 3.С. 82.

<<¹⁰³>> Статья 16 Европейского кодекса надлежащего административного поведения (The European Code of Good Administrative Behaviour)// <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

<<¹⁰⁴>> Тимощук В.П. Обзор административно - процедурного законодательства некоторых зарубежных стран. // <http://lprc.kz/files/library/82/rus>.

<<¹⁰⁵>> Статья 18 Европейского кодекса надлежащего административного поведения (The European Code of Good Administrative Behaviour)// <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

<<¹⁰⁶>> Административно-процессуальное право Германии. – 2-е изд., перераб. М., 2013. С. 29

<<¹⁰⁷>> "СЗ РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249

<<¹⁰⁸>> Ст. 18.1, 18. 2 Закон Азербайджанской Республики «Об административном производстве от 21 октября 2005 года №1036-III//base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868

<<¹⁰⁹>> См. подробнее, *А.Н.Пилипенко*. Публичный контроль во Франции. М., 2019. С. 62

<<¹¹⁰>> См. Д. Капитан. Общие принципы административного процесса во Франции.// Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011.

<<¹¹¹>> Tom Barkhuysen, Willemien den Ouden, Ymre E. Schuurmans, The law on administrative procedures in The Netherlands, contribution to International Academy of Comparative Law, Codification-Congress, 24-26 May 2012, National Reports Codification of Administrative Procedure //www.law.ntu.edu.tw/iacl/Download_en.aspx, page 3

<<¹¹²>> См. *П. Кассиа*. Подразумеваемые решения в административном праве Франции.// Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011.

<<¹¹³>> Подготовлено при информационной поддержке СПС Консультант Плюс.

<<¹¹⁴>> См.: *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. –М.: Юридическая литература, -1976. -183 с.

<<¹¹⁵>> См.: *Козлов Ю.М.* Указ. соч. – С.56.

<<¹¹⁶>> См.: Указ Президента РФ от 31.12.2015 №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»// СЗ РФ. 2016.№ 1 (ч.II). Ст. 212.

<<¹¹⁷>> Там же.

<<¹¹⁸>> *Аврутин Ю.Е.* К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике// Административное право и процесс. - № 9. - 2013. - С. 4-8.

<<¹¹⁹>> *Wolfers A.* Discord and Collaboration. Essays on International Politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962. -P.150.

<<¹²⁰>> См.: *Козов Ю.М.* Указ.соч. -С.61.

<<¹²¹>> Федеральный закон от 28 декабря 2010г. № 3990-ФЗ «О безопасности». Ст.4 // Российская газета.29 декабря 2010г.

<<¹²²>> Федеральный закон 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// СЗ РФ. 30. 06.2014 г. № 26 (ч.1). Ст. 3378.

<<¹²³>> Указ Президента РФ от 31.12.2015г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<<¹²⁴>> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

<<¹²⁵>> Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 25.12.2014г. № Пр-2976.

<<¹²⁶>> Концепция общественной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 14.11.2013г.№ Пр-2685.

<<127>> См.: Общая теория национальной безопасности: Учебник/ Под общ. ред. А.А. Прохожева. М.: РАГС, -2005.-С.21-23.

<<128>> См.: Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»// СЗ РФ.2012. № 52. Ст. 7477.

<<129>> См.: *Козлов Ю.М.* Указ.соч. - С.65.

<<130>> Указ Президента РФ от 31.12.2015г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<<131>> *Козлов Ю.М.* Административное право. М., 2003. -С.44-45.

<<132>> *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. М.:Зерцало, ТЕИС, 1996.С.23.

<<133>> См.: Федеральный закон от 19 мая 1995г. №82 «Об общественных объединениях» // СЗ РФ.1995. № 21. Ст. 1930.

<<134>> См.: Федеральный закон от 11.07.2001 №95 «О политических партиях» // СЗ РФ.2001. № 29. Ст. 2950.

<<135>> См.: Федеральный закон от 21.07.2014г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

<<136>> См.: Федеральный закон от 2 апреля 2014г. №44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

<<137>> См.: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»// Российская газета, № 100, 05.06.2002.

<<138>> См.: Федеральный закон от 5 декабря 2005г. №154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»// СЗ РФ. 2005.№50.Ст.5245

<<139>> См.: *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. –М.: Юридическая литература, -1976. - С.65.

<<140>> *Козлов Ю.М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР.М.: Юридическая литература, -1966. -С.63

<<141>> Информация Банка России от 27.01.2014 «Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности, Биткоин // "Вестник Банка России", N 11, 05.02.2014.

<<142>> Информация Банка России от 04.09.2017 "Об использовании частных "виртуальных валют" (криптовалют)" // "Вестник Банка России", N 80, 14.09.2017.

<<143>> *Куракин А.В., Карпухин Д.В., Шилина А.Р.* Проблемы правового регулирования использования криптовалюты в Российской Федерации // Современное право. 2018. N 1. С. 92 - 97.

<<144>> https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121810

<<145>> https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121810

<<146>> Куракин А.В., Карпухин Д.В., Шилина А.Р., Хайрлиева А.Б. Криптовалюта как вызов правовым реалиям России // Современное право. 2018. N 9. С. 62-66.

<<147>> Козлов Ю.М. Административное право. М.: Юрист, 2005. С. 127-143.

<<148>> См.: Козлов Ю.М. Указ соч. С. 130.

<<149>> См.: там же. С. 133.

<<150>> См.: там же.

<<151>> См.: там же. С.135.

<<152>> См.: там же. С. 136.

<<153>> Определение Арбитражного суда города Москвы от 05.03.2018 по делу № А40-124668/17 «Об отказе в удовлетворении заявления финансового управляющего должника о разрешении разногласий между финансовым управляющим и гражданином-должником в деле о банкротстве Царькова И.И.» // Официальный сайт правовой информации «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]: URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения 12.12.2018).

<<154>> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2018 N 09АП-16416/2018 по делу N А40-124668/2017 требование о разрешении разногласий между финансовым управляющим и гражданином-должником удовлетворено, поскольку все имущество должника представляет собой конкурсную массу, которая подлежит формированию арбитражным управляющим; оснований для отказа в разрешении разногласий не имеется // Текст документа содержится в СПС «КонсультантПлюс».

<<155>> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.05.2000 N 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited" // Вестник Конституционного Суда РФ", N 4, 2000.

<<156>> ст. 66 «Земельные участки для садоводства, огородничества и животноводства» Земельного кодекса РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1).

<<157>> Ст. 4 Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

<<158>> Ст. 53 Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

<<159>> Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О ведении гражданами садоводства и огородничества для

собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<<¹⁶⁰>> ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ».

<<¹⁶¹>> ч. 7 ст. 70 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

<<¹⁶²>> Закон Ульяновской области от 26.03.2018 N 20-ЗО "О порядке безвозмездного приобретения имущества общего пользования, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, в государственную собственность Ульяновской области или муниципальную собственность муниципальных образований Ульяновской области" (принят ЗС Ульяновской области 21.03.2018).

<<¹⁶³>> Закон приморского края от 24 декабря 2018 года N 425-КЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд на территории Приморского края» Принят Законодательным Собранием Приморского края 19 декабря 2018 года.

<<¹⁶⁴>> Закон Краснодарского края от 5 июля 2018 года N 3810-КЗ «О развитии садоводства и огородничества на территории Краснодарского края» (с изменениями на 11 февраля 2019 года).

<<¹⁶⁵>> <http://www.moesk.ru/client/peredacha/> (Дата обращения 12.02.2019).

<<¹⁶⁶>> «Верховный суд разобрался с неплательщиками в садовых товариществах» Российская газета - неделя № 225(7391) 07.10.2017.

<<¹⁶⁷>> Автор неоднократно затрагивала проблемы теории административных правоотношений, которые нашли отражение в следующих публикациях:

Лапина М.А. К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений // Административное и муниципальное право. 2008. № 7. - С. 15-19.

Лапина М.А. Структура административных правоотношений // Административное право и процесс. - М.: ИГ «Юрист».- 2009.- № 2- . С. 2-5. Актуальные проблемы информационного права: учебник / коллектив авторов; под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. - М. : ЮСТИЦИЯ, 2016. — 532 с. — (Магистратура).

<<¹⁶⁸>> См.: *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Ленинград: Издательство Ленинградского Университета, 1959. — 88 с.; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Ин-т государства и права АН СССР. М: Юрид. лит., 1974. — 351 с.; Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М.: Юрид. лит., 1980. — 176 с.; Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник в 2т. Т. 2. Право. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2011. - С. 596; Общая теория права и государства: Учебник /Отв.ред. В.В. Лазарев. М.: Юристъ, 1996. — 470 с.

<<¹⁶⁹>> См.: в частности: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций. В 2 т. Т. 1. Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1972. - 396 с.

<<¹⁷⁰>> См.: Халфина Р.О. Указ. соч. - С. 211.

<<¹⁷¹>> См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций. В 2 т. Т. 1. Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1972. - С. 265.

<<¹⁷²>> См.: *Рассолов М.М.* Проблемы теории правоотношений // Правовая культура. 2012. №1.- С. 52–29.

<<¹⁷³>> См.: *Дмитриев Ю.А., Естеева А.А., Петров С.М.* Административное право: Учебник. М.: Изд-во "Эксмо", 2005. - С. 213.

<<¹⁷⁴>> См.: *Козлов Ю.М.* Административное право. – М., 2001. – С. 47.

<<¹⁷⁵>> Публично-правовые средства эффективности развития экономики и финансов: монография/кол.авторов; под ред. Г.Ф.Ручкиной, М.А. Лапиной. – М.: КНОРУС, 2018. – 330 с. ISBN 978-5-4365-2503-7

<<¹⁷⁶>> Там же.

<<¹⁷⁷>> См.: Лапина М.А. Государственное управление в переходный период к информационному обществу // Социодинамика. — 2016. - № 1. - С.1-22. DOI: 10.7256/2409-7144.2016.1.17529. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_17529.html

<<¹⁷⁸>> *Елистратов А.И.* Очерк административного права М., 1922. С. 36.

<<¹⁷⁹>> *Мицкевич Л.А.* Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 6.

<<¹⁸⁰>> Административное право: учебник / Под ред. проф. Козлова Ю.М. и проф. Попова Л.Л. М., 2000.

<<¹⁸¹>> *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник для вузов. М., 2002. С. 47.

<<¹⁸²>> *Хаманева Н.Ю.* Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 43.

<<¹⁸³>> *Ишмуратов П.Н.* Определение административно-правового статуса субъектов частной охранной деятельности // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 34-37.

<<¹⁸⁴>> *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С 75-77

<<¹⁸⁵>> *Масленников М.Я.* Деятельность народных судов СССР по применению мер административного принуждения: Дис. канд.юрид. наук. Одесса, 1974. С. 27.

<<¹⁸⁶>> *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 62.

<<¹⁸⁷>> *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 87-88.

<<¹⁸⁸>> Павловский В.Л. Организация обеспечения деятельности судебной власти в Российской Федерации: Дис.... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 35.

<<¹⁸⁹>> Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика. М., 2008. С. 264.

<<¹⁹⁰>> Максютин М.В. Теория юрисдикционного процесса. М., 2008. С. 139.

<<¹⁹¹>> Колодкин Л.М. Административная юрисдикция / Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 21.

<<¹⁹²>> Соловьева А.К. Процессуальные проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях (по материалам судебной практики Санкт-Петербурга) // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 224.

<<¹⁹³>> Соловьева А.К. Цит. раб. С. 225.

<<¹⁹⁴>> Добровольская Т.Н. Советское правосудие на современном этапе развернутого строительства коммунизма. Дис. докт. юрид. наук. М., 1965. С. 173.

<<¹⁹⁵>> Здесь важно отметить и то, что еще в дореволюционный период в работах знаменитых русских ученых Н.М. Коркунова, П. Шеймина, И.Т. Тарасова, С.А. Корфа, отстаивающих идею создания административной юстиции и административных судов, была предпринята попытка включить судебную деятельность в предмет административного права, наполнив ее новым содержанием и расширив границы ее осуществления.

<<¹⁹⁶>> Старилов Ю.Н. Административное право России: к вопросу о необходимости разработки новых концепций развития // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 2.

<<¹⁹⁷>> См. определение Конституционного Суда РФ от 27 марта 2018 г. № 597-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гилаева Дамира Маратовича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

<<¹⁹⁸>> Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация). М., 1996. С. 11.

<<¹⁹⁹>> Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // теория и практика административного права и процесса: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина. Краснодар, 2006. С. 276.

<<²⁰⁰>> См., например: Салищева Н.Г. Актуальные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности: Материалы научно-практической конференции. 30 мая 2013 г. М., 2013. С. 8-19; Салищева Н.Г. Проблемы правового регулирования института

административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9-22;

<<201>> *Салищева Н.Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 19.

<<202>> *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник. М., 1993. С. 25.

<<203>> Проект Федерального закона N 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) // СПС КонсультантПлюс.

<<204>> См.: *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. М.: Юрист, 2007. С. 446

<<205>> Далее в работе мы будем использовать термин «официальная сторона», чтобы охватить всех субъектов, рассматривающих административные дела и принимающие по ним административно-процессуальные решения.

<<206>> См.: *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Избранные труды. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 936-937.

<<207>> См.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 152.

<<208>> См.: *Спиридонов П.Е.* Некоммерческие организации как субъекты административного права // Lex Russica. 2019. № 1. С. 51-59.

<<209>> См.: *Салищева Н.Г.* Понятие административного процесса // Административный процесс: учебник. М.: Изд-во Юрайт, 2014. С. 41-42.

<<210>> См.: *Салищева Н.Г.* Указ. соч. С. 21.

<<211>> См. например: *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Г. А. Леман и С. И. Сахаров, 1917; Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленинградского университета. 1972. С. 157; Студеникин С.С., Власов В. А., Евтихийев И. И. Советское административное право. М.: Госюриздат. 1950; Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е. Б. Лупарев. – М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. – 232 с.; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 томах. Том I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 2002г., 728 с. и др.

<<212>> *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. – М.: Юридическая литература, 1976.

<<213>> *Козлов Ю. М.* Административное право: учебник. М: Юрист. 2005. 554 с.; *Козлов Ю. М.* Административное право: учебник. М: Юрист. 2003. 318 с. и др.

<<214>> См. например: *Л. В. Стандзоль, А.Б. Агапов.* Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти. Учебное

пособие для магистров. М.: Проспект. 2018. 224 с; Болотин В.С., Савилов М.Г. Институт лицензирования как объект правового регулирования нормами гражданского и административного законодательства // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т.12. № 4. С. 125-134 и т.д.

<<215>> См. например: *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. М: Юристъ. 2005. 133 с.

<<216>> Институт права – это обособленная совокупность (группа) юридических норм, призванных регулировать в рамках предмета данной отрасли права определенные, обладающие относительной самостоятельностью общественные отношения.

<<217>> *В.В. Кудашкин.* Правовые аспекты института лицензирования хозяйственной деятельности // ЖРП. 1999. № 1.

<<218>> *Тарасов С.А.* Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности. Дисс. на соискание к.ю.н. М.2001.

<<219>> *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. М: Юристъ. 2005. 459 с

<<220>> См. ст. 8 Конституции РФ.

<<221>> См. ст. 2 от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<<222>> См. ст. 2.4. КоАП РФ.

<<223>> См. ст. 27, 29, АПК РФ; ст. 30.1. КоАП РФ.

<<224>> Далее – «Федеральный закон».

<<225>> О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

<<226>> "Модельный закон об электронном правительстве" (Принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2016 Постановлением 45-14 на 45-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Сайт Межпарламентской Ассамблеи СНГ <http://iacis.ru/>.

<<227>> Постановление Пленума ВАС РФ от 25.12.2013 N 100 (ред. от 11.07.2014) "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций)" // Источник доступа: <http://www.consultant.ru/>.

<<228>> Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // "Парламентская газета", N 70-71, 11.05.2006.

<<229>> См., напр., Приказ Роспотребнадзора от 20.01.2014 N 28 (ред. от 28.06.2017) "Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и объединений граждан, в том числе юридических лиц, приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере защиты

прав потребителей и благополучия человека"(Зарегистрировано в Минюсте России 22.05.2014 N 32389)// "Российская газета", N 118, 28.05.2014; Приказ Росприроднадзора от 19.10.2015 N 832(ред. от 15.01.2018)"Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и о внесении изменения в Регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, утвержденный приказом Росприроднадзора от 29 июня 2007 г. N 191"(Зарегистрировано в Минюсте России 05.11.2015 N 39603) //"Российская газета", N 259, 17.11.2015; Приказ МВД России от 12.09.2013 N 707 (ред. от 01.12.2016) "Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2013 N 30957)// "Российская газета", N 9, 17.01.2014; Приказ Росгвардии от 09.06.2017 N 170 "Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 29.06.2017 N 47242) // <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2017; Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 N 840 (ред. от 13.06.2018) "О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников"// "Российская газета", N 192, 22.08.2012.

<<²³⁰>> Так, ст.1 ФЗ № 59 конкретизирует: установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

<<²³¹>> Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"// "Собрание законодательства РФ", 20.07.2009, N 29, ст. 3609.

<<²³²>> Приказ Министра обороны РФ от 18.08.2014 N 555 "О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"(вместе с "Инструкцией по работе с об-

ращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации)(Зарегистрировано в Минюсте России 22.09.2014 N 34100)// "Российская газета", N 238, 17.10.2014 (опубликован без приложений).

<<233>> Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45 ред. от 21.09.2018) "Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации"// "Законность", N 4, 2013.

<<234>> Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 09.10.2014 N 219 (ред. от 13.06.2017) "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в военных судах"// "Бюллетень актов по судебной системе", N 9, сентябрь, 2017 (опубликован без прил.).

<<235>> Постановление Пленума ВАС РФ от 25.12.2013 N 100 (ред. от 11.07.2014) "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций)"//Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<<236>> Там же. Инструкция по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации.

<<237>> Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 09.10.2014 N 219 (ред. от 13.06.2017) "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в военных судах"// "Бюллетень актов по судебной системе", N 9, сентябрь, 2017 (опубликован без прил.).

<<238>> Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

<<239>> ЗК РФ Статья 56.2. Органы, принимающие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

<<240>> Ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ.

<<241>> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы»; Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

<<242>> Определение Верховного Суда РФ от 30.09.2015 № 58-АПГ15-32.

<<243>> Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 № 1003-О.

<<244>> Справка - обобщение практики рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов гл.21,22 КАС РФ в области охраны окружающей среды (электронный ресурс) // URL: <https://pravo163.ru/cpravka-obobshhenie-praktiki-rassmotreniya-administrativnyx-del-ob-osparivanii-normativnyx-pravovyx-aktov-i-aktov-gl-2122-kas-rf-v-oblasti-okhrany-okruzhayushhej-sredy/>: (дата обращения 12.02.2019).

<<245>> Решение Верховного Суда РФ от 09.07.2018 № АКПИ18-411.
<<246>> Определение Верховного Суда РФ от 07.12.2005 № 48-Г05-18.
<<247>> «ГОСТ Р 54003-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Экологический менеджмент. Оценка прошлого накопленного в местах дислокации организаций экологического ущерба. Общие положения» (утвержден и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 30 ноября 2010 г. № 594-ст) (электронный ресурс) // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.12.2018).

<<248>> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 31.12.2014. № 31. Ст. 4398.

<<249>> Административное право. Учебник / Под общ. ред. Т. А. Коломоец, М. Правда. 2009. с. 89

<<50>> Грищук Н. Историко-правовой генезис института административной ответственности: сравнительно-правовые аспекты // Предпринимательство, хозяйство и право. 2012. № 12. С. 115

<<251>> Грищук Н. Историко-правовой генезис института административной ответственности: сравнительно-правовые аспекты // Предпринимательство, хозяйство и право. 2012. № 12. С. 115

<<252>> Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. М. НОРМА. 2004. с. 140

<<253>> Грищук Н. Историко-правовой генезис института административной ответственности: сравнительно-правовые аспекты // Предпринимательство, хозяйство и право. 2012. № 12. С. 113

<<254>> Лесников Г.Ю. К вопросу о совершенствовании государственной системы профилактики правонарушений // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. М. ВНИИ МВД России. 2008. № 15. С. 95

<<255>> Ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

<<256>> Часть 3 ст. 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7, Ст. 900. этого же Федерального закона.

<<257>> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1 - 10. Постатейный научно-практический комментарий // Р.Ч. Бондарчук, А.Б. Вержбицкий, В.А. Виноградов и др.; под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. Вып. VII - VIII. 800 с. // СПС «Консультант Плюс».

<<258>> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка // [Электронный ресурс] URL: http://lib.ru/DIC/OZHEGOW/ozhegow_a_d.txt (дата обращения: 28.01.2019).

<<259>> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1 - 10. Постатейный научно-практический комментарий // Р.Ч. Бондарчук, А.Б. Вержбицкий, В.А. Виноградов и др.; под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. Вып. VII - VIII. 800 с. // СПС «Консультант Плюс».

<<260>> Статья 5.61 Оскорбление (введена в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ).

<<261>> *Асташкина Е.Ю.* Актуальные вопросы консолидации административно-правовых и гражданско-правовых способов защиты при оскорблении // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 47 - 51. // СПС «Консультант Плюс».

<<262>> Постановление Верховного Суда РФ от 23.09.2013 № 13-АД13-6 // СПС «Консультант Плюс».

<<263>> Постановление Верховного Суда РФ от 06.06.2016 № 47-АД16-3 // СПС «Консультант Плюс».

<<264>> Постановление Самарского областного суда от 12.05.2015 по делу № 4а-394/2015 // СПС «Консультант Плюс».

<<265>> Ст. 23 «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

<<266>> Ст. 1 Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<<267>> См.: ст. 158 Мелкое хулиганство. «Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» (принят ВС РСФСР 20.06.1984) // «Ведомости ВС РСФСР», 1984, № 27, ст. 909.

<<268>> *Запесоцкий А.С.* Монография. Образование и средства массовой информации как фактор социализации современной молодежи.— СПб.: Изд-во СПбГУП, 2008, с. 372 – 373.

<<269>> См. там же с. 291.

<<270>> *Бондарева Юлия.* Нецензурная лексика – показатель разложения нравственности человека. [Электронный ресурс] URL: <https://nsportal.ru/ap/library/literaturnoe-tvorchestvo/2014/08/19/netsenzurnaya-leksika-pokazatel-razlozheniya> (дата обращения: 28.01.2019).

<<271>> См. например: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. — М.: Норма, 2007. - 816 с.; Попов Л.Л. Административное право: Учебник, 2012 Подготовлен для СПС КонсультантПлюс; Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1999.–

320с.; Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 921 с.

<<272>> Саидов З.А. К вопросу о методах и формах административно-правового регулирования современной российской экономики // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 21 - 30; Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 18 – 22; Решетникова И.В. Унификация процессуального законодательства. Ждать ли революций?! // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 3 - 9.

<<273>> См. Стахов А.И., Кононов П.И., Гвоздева Е.В. Административное право России: Учебник и практикум. М.: Юрайт, 2016, с.16 302с.

<<274>> Алексеев С.С. Государство и право: начальный курс. М. 1993, с. 83; Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2009.с.23

<<275>> Саидов З.А. Там же с. 21-24

<<276>> Долгополов А.А. С. 18-21

<<277>> Стахов А.И. Кононов П.И., Гвоздева Е.В. Там же. С.16

<<278>> Стахов А.И., Кононов П.И., Гвоздева Е.В. Там же. с.16.

<<279>> Алексеев С.С. Государство и право: начальный курс. М. 1993, с. 83; Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2009.с.23

<<280>> Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: учебник. М.: Юстицинформ, 2007. С. 2-3

<<281>> Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010.С.34.

<<282>> Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристь, 1999. С. 69.

<<283>> Киясханов И.Ш. Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции: монография. Омск, Омский юридический ин-т, 1997. с.15: Режим доступа: <https://cyberleninka.ru>

<<284>> Теория государства и права: учебник для юридических вузов (под ред. А.С. Пиголкина Городец, 2003. Режим доступа СПС КонсультантПлюс, С.9.

<<285>> Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Там же. с.2-3

<<286>> Попов Л.Л. Административное право: Учебник, 2012 Подготовлен для СПС КонсультантПлюс

<<287>> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004, с. 153-154

<<288>> Шергин А.П. Запреты в административном праве. Юридическая техника. 2018. № 12. С. 654-659.

<<289>> Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 17.

<<290>> Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 157.

<<291>> Толдиев А.Б. Административно-правовые запреты в системе государственной службы российской федерации. Общество: политика, экономика, право. 2016. № 2. С. 123.

<<292>> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «ГАРАНТ».

<<293>> Стащенко С.П., Ковшевацкий В.И. Практические аспекты применения статьи 20.13 КоАП РФ "Стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах". Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2018. № 16-1. С. 189-191.

<<294>> Костенников М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Государство и право. - 2014. – № 10. - С. 31.

<<295>> Стащенко С.П., Ковшевацкий В.И. Современный аспект агитационнопропагандистской деятельности органов внутренних дел. Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 91-93.

<<296>> Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: учебное пособие. М., 2015. – С. 157.

<<297>> См.: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности»// Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть 2), ст. 212.

<<298>> См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 г.» /- М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018. С. 6.

<<299>> См.: Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. С. 44.

<<300>> Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими

друг другу осуществления части своих полномочий» // «Собрание законодательства РФ», 15.12.2008, № 50, ст. 5953.

<<³⁰¹>> Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2003, № 31, ст. 3150.

<<³⁰²>> См.: Приказ Минюста России от 10.08.2016 № 182 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.02.2019.

<<³⁰³>> См.: Официальный сайт Министерства юстиции РФ // URL: www.minjust.ru/ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogoupravleniya/razgranichenie-polnomochiy-mezhdu. Дата обращения: 10.02.2019 г.

<<³⁰⁴>> См.: Например, Соглашение между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Советом министров Республики Крым о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами государственно противопожарной службы, осуществления государственного пожарного надзора, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасения людей на водных объектах № 2-4-37-4 от 16.09.2014 г. //

http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/trr8BqP1Rs.pdf. Дата обращения: 10.02.2019.

<<³⁰⁵>> *А.В. Винницкий*. Институт публичных услуг в России: перспективы развития в контексте европейского опыта. // NB: Административное право и практика администрирования. — 2013. - № 10. - С.1-27. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.1015. URL: http://e-notabene.ru/al/article_10152.html (дата обращения: 20 января 2019 г.)

<<³⁰⁶>> *О.В. Романовская*. Политико-правовое учение М. Ротбарда и основы сервисного государства в России. // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2018. Т. 6, № 1 (21) <http://esj.pnzgu.ru> (дата обращение: 20 января 2019 г.)

<<³⁰⁷>> Например, в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 30 ноября 2010 г., от 22 декабря 2011 г. // СПС Консультант Плюс

<<³⁰⁸>> Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина. Публичные функции в экономике. // Право и экономика. 2002. № 6. – с. 5; А.Е. Шаститко. Организационные рамки предоставления публичных услуг. // Вопросы экономики. 2004. № 7. – с. 153; Л.К. Терещенко. Услуги: государственные, публичные, социальные. // Журнал российского права. 2004. № 10. – с. 17; С.А. Кудреватых. Некоторые проблемы гражданско-правового регулирования оказания публичных услуг. // Вестник ЮУрГУ. 2006. № 13. – с. 266; С.Н. Неделько, И.А. Мурзина, С.Н. Егоров. Понятие государственной услуги как категории государственного управления. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2008. № 3. – 6 - 7

<<³⁰⁹>> Нарышкин С.Е. Административная реформа в России: науч. – практ. пособие / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева. – М.: Юридическая фирма «Контракт»; ИНФРА-М, 2006. – с. 154

<<³¹⁰>> Кулдыбаева И.У. Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг. - Диссертация на соискание уч. степ. к.ю.н. – Челябинск, 2014. - С. 8

<<³¹¹>> Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг. – Автореферат на соиск. уч. степ. к.ю.н. – Саратов, 2008. - С. 7

<<³¹²>> Российская газета. № 168, 30.07.2010

<<³¹³>> Статья 6 БК РФ // Российская газета. № 153-154, 12.08.1998

<<³¹⁴>> Российская газета. № 14, 24.01.1996

<<³¹⁵>> Шайдуров С.А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. – Диссертация на соиск. уч. степ. к.ю.н. – Москва, 2017. - С. 65

<<³¹⁶>> Зенин С.С. Правовые формы оказания государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. - С. 31 – 39 (СПС КонсультантПлюс)

<<³¹⁷>> Лапина Е.Б. Государственные закупки государственных услуг // Административное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 901 – 909 (СПС КонсультантПлюс)

<<³¹⁸>> Осолкова Н.А. Особенности участия Банка России в системе предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. 2018. № 10. - С. 82 - 86.

<<³¹⁹>> Постановление Правительства РФ от 04.05.2017 № 525 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.05.2017

<<³²⁰>> Распоряжение Правительства РФ от 04.05.2017 № 865-р «Об утверждении перечня иных услуг, сведения о которых размещаются в федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.05.2017

<<³²¹>> Докучаева И. М. Понятие «публичные услуги» и некоторые проблемы их правового регулирования // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 103.

<<³²²>> Собрание Законодательства РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

<<³²³>> Шарандина Н.Л. Цифровая экономика как приоритетная национальная цель развития Российской Федерации: правовой аспект // Финансовое право. 2018. № 9. С. 17-21.

<<³²⁴>> Быков А.Ю. Право цифровой экономики: некоторые народнохозяйственные и политические риски. Москва: Проспект, 2018.

<<³²⁵>> Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в редакции от 28.09.2017).

<<³²⁶>> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"(редакция от 29.07.2018).

<<³²⁷>> Приказ МВД РФ от 29.12.14 № 1144 «О повышении качества предоставления государственных услуг в системе МВД России».

<<³²⁸>> Административная деятельность полиции: курс лекций С.А Бражников.

<<³²⁹>> Угроза, ы, ж- 1) Запугивание, обещание причинить кому-н. вред, зло. Действовать угрозами. Не бояться угроз. 2) Возможная опасность. У. войны// Толковый словарь русского языка Ожегова С.И., Оникс, 2007.

<<³³⁰>> Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.

<<³³¹>> С.Н. Братановский, Б.В. Деменчук Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие для бакалавров – М.-Берлин: Директ-Медия, 2016.С. 127.

<<³³²>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ

<<³³³>> Некрасова Е.А. Применение штрафа в законодательстве зарубежных стран // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2017. – Т. 39. – С. 1576–1580 (дата обращения 12.01.2019).

<<³³⁴>> <http://e-finland.ru/travel/car/shtrafy-v-finlyandii-finskiyi-knut-i-pryanik.html> (дата обращения 15.01.2019).

<<³³⁵>> Определение и применение административных штрафов за экологические правонарушения. Методические рекомендации для контроль – надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА.URL: <https://www.oecd.org/env/outreach/42357326.pdf> (дата обращения: 10.01.2019).

<<³³⁶>> Административное наказание (Закон об управлении окружающей средой).

URL:http://www.bclaws.ca/civix/document/id/lc/statreg/133_2014#section7
(дата обращения: 10.01.2019).

<<³³⁷>> Методические рекомендации по расчету величины штрафа, налагаемого на юридических лиц за совершение административных правонарушений предусмотренных статьями 14.31 и 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

<<³³⁸>> *Лукьянова Г.В.* Административный штраф как вид административных наказаний. Дис... канд.юр.наук. - Спб. 2007.С. 4.

<<³³⁹>> *Шепарнева А.И.* Некоторые аспекты обеспечения глобальной безопасности дорожного движения в деятельности европейских международных организаций // Наука и практика. 2016. № 2 (51). С. 122.

<<³⁴⁰>> Российская газета от 8 февраля 2011 г. № 25.

<<³⁴¹>> Российская газета от 3 апреля 2013 г. № 71.

<<³⁴²>> *Хисматуллин О. Ю.* Отдельные аспекты обеспечения сохранности найденных вещей органами внутренних дел МВД России. Евразийский юридический журнал № 12 (91), 2015.

<<³⁴³>> Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

<<³⁴⁴>> Официальный сайт МВД по Республике Марий Эл. <https://12.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/1114727> (дата обращения 26.01.2019 г.).

<<³⁴⁵>> *Аврутин Ю. Е., Каплунов А.И., Ухов В.Ю.* Обзор материалов ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти д.ю.н., профессора, Заслуженного деятеля науки России В. Д. Сорокина «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» // Государство и право, 2016, № 11, С.123.

<<³⁴⁶>> *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. – М.: Юрид. лит., 1979. – С.43-44.

<<³⁴⁷>> Совершенствование системы административных наказаний и порядка их назначения : учебное пособие / [А. В. Шевцов и др.]. – М. : «Onebook.ru», 2019. – 354 с.

<<³⁴⁸>> *Попов Л.Л.* Тактика охраны общественного порядка. – М.: Академия МВД России. 1979. – С. 48.

<<³⁴⁹>> *Шевцов А.В.* К вопросу о проблемах реализации участковыми уполномоченными полиции административно-процессуальной компетенции в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях // Сетевое издание «Академическая мысль» № 2 (3) 2018. С. 64-68.

<<³⁵⁰>> Правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Аتماжитов В.М., Воронин М.Ю., Горошко И.В., Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л., Казаков В.В., Образцов А.В., Су-

мина Е.А., Ульянина О.А., Шевцов А.В., Олейник А.С., Потапова С.А. Аналитический обзор / Москва: «Onebook.ru», 2018. – 154 с.

<<³⁵¹>> *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. - СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2002. – С. 21, 27.

<<³⁵²>> Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова – М, Юристь, 2001. С. 384–414.

<<³⁵³>> *Лапина М.А.* Объединенная концепция системы административного процесса. М.: Юрист; Юридический мир. 2012. № 3. С. 38–43.

<<³⁵⁴>> *Шевцов А.В.* Управленческие и процессуальные функции юрисдикционной деятельности органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42). С. 64-69.

<<³⁵⁵>> О порядке отбывания административного ареста: Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ, 2013, № 17, ст. 2034.

<<³⁵⁶>> *Шевцов А.В.* Проблемы, возникающие при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 67–71.

<<³⁵⁷>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 2002. - N 1 (ч. 1). - Ст. 1.

<<³⁵⁸>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10. Постатейный научно-практический комментарий / Р.Ч. Бондарчук, А.Б. Вержбицкий, В.А. Виноградов и др.; под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка "Российской газеты", 2014. Вып. VII - VIII. С.456.

<<³⁵⁹>> *Ильгова Е.В.* Особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. - 2016. - N 4. - С. 27.

<<³⁶⁰>> Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. – 1999. - N 26. - Ст. 3177

<<³⁶¹>> *Купеева Л.Ч.* Новеллы освобождения от административной ответственности // Российский следователь. - 2017. - N 1. - С. 43 - 46

<<³⁶²>> *Андрюхин Н.Г.* Проблемные аспекты освобождения несовершеннолетних от административной ответственности // Административное право и процесс. - 2017. - N 5. - С. 55 - 58

<<³⁶³>> *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. М. : Норма, 2008. С.551.

<<³⁶⁴>> *Самоценко С., Фарушкин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., «Юридическая литература», 1971. С.181.

<<³⁶⁵>> *Шишов О.Ф.* Преступление и административный проступок. Москва, 1967. С.29.

<<³⁶⁶>> *Козлов А.П.* Понятие преступления. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С.761.

<<³⁶⁷>> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. Июнь 2005 г. № 6.

<<³⁶⁸>> Приказ ФФОМС от 01 декабря 2010 г. № 230 (ред. от 22.02.2017) «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» // «СПС Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11019

<<³⁶⁹>> Постановление от 25 апреля 2017 г. по делу № 5-525/2017 // Мировой судья судебного участка №3 Октябрьского района г.Тамбова (Тамбовская область)

<<³⁷⁰>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<<³⁷¹>> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции: [Электронный ресурс] – электрон. данные. – Программа инф. поддержки рос. науки и образования // справ. правовые системы Консультант Плюс: Высш. шк. – 2019. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

<<³⁷²>> [Электронный ресурс]: федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87984> (дата обращения 05.02.2019).

<<³⁷³>> *Маликов С.В., Кузнецов М.С., Хазин О.А.* Генерал от инфантерии Павел Осипович Бобровский / Под науч. ред. А.Б. Григорьева. М., 2007. С. 179.

<<³⁷⁴>> *Шевурдяев С.Н.* Возможности дальнейшего совершенствования президентского пакета антикоррупционных законов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10.

<<³⁷⁵>> *Братановский С.Н., Зеленов М.Ф.* Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации: административно-правовые аспекты. [Электронный ресурс]: Электронно-библиотечная система znanium.com. URL: <http://znanium.com/catalog/product/418356>>> (дата обращения 05.02.2019).

<<³⁷⁶>> *Братановский С.Н., Зеленов М.Ф.* Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации: админи-

стративно-правовые аспекты. [Электронный ресурс]: Электронно-библиотечная система znanium.com. URL: <http://znanium.com/catalog/product/418356> (дата обращения 05.02.2019).

<<³⁷⁷>> Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18.04.2018. [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1366820> (дата обращения 07.02.2019).

<<³⁷⁸>> Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2003-2007 годы и 2008-2017 годы. [Электронный ресурс] URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2074> (дата обращения 07.02.2019).

<<³⁷⁹>> В.К. Бабаев. – 3-е изд., перераб. И доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – с.33.

<<³⁸⁰>> Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 №1090 «О правилах дорожного движения» п.2.7.1

<<³⁸¹>> А.И. Каплунов – М.: ДГСК МВД России, 2011, с. 217.

<<³⁸²>> Комментарии к ст. 12.8 КОАП РФ

<<³⁸³>> Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. – 5-е изд., перераб. и доп. С.274

<<³⁸⁴>> Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года N 2446-1 "О безопасности" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2009 г. N 20, ст. 2444);

<<³⁸⁵>> Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова - М.: 1997, -526 с.

<<³⁸⁶>> Основы экономической безопасности (государство, регион, предприятие, личность). Под ред. Е.А. Олейникова, -М.: ЗАО «Бизнес школа Интел-Синтез», 1997 г, с.11.

<<³⁸⁷>> Там же.

<<³⁸⁸>> Новый закон о безопасности и старые проблемы законодательства о безопасности: Мансуров Г.З. Управленец. 2011. №1-2 (17-18). С. 48-52.

<<³⁸⁹>> О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 дек.2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016 г. №1, ч.2, ст. 212.

<<³⁹⁰>> Ф. Лист. Международное право, в переводе М. Мебеля и под редакцией с дополнениями В. Э. Грабаря. (Юрьев, 1902), с. 167.

<<³⁹¹>> Weiss Th., Thakur R. The UN and Global Governance: An Idea and its Prospects. University of Indiana Press, 2003.

<<³⁹²>> Международное административное право и его место в системе российского права. / Побежимова Н.И. / Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 8 (20). С. 62.

<<³⁹³>> Административное право Российской Федерации: учебник / Л. Л. Попов. – М. РГ-Пресс, 2015. – с. 66.

<<³⁹⁴>> Европейское право: Учебник для вузов. 3-е изд. М.: Норма, 2011. С. 27.

<<³⁹⁵>> *Побежимова Н.И.* Перспективы формирования международного административного права в современных условиях // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 35.

<<³⁹⁶>> *Сухаренко А.Н.* Административно-правовые меры противодействия незаконной трудовой миграции // Миграционное право. 2013. № 3.

<<³⁹⁷>> *Вишневский А.Ф.* Юридическая ответственность: некоторые аспекты теоретического осмысления в правовой науке // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2013. № 4.

<<³⁹⁸>> *Сухаренко А.Н.* Административно-правовые меры противодействия незаконной трудовой миграции // Миграционное право. 2013. № 3.

<<³⁹⁹>> Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»: [Электронный ресурс] – электрон. данные. – Программа инф. поддержки рос. науки и образования // справ. правовые системы Консультант Плюс: Высш. шк. – 2018. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

<<⁴⁰⁰>> Подготовка сотрудников полиции к несению службы по охране общественного порядка в особых условиях: учебное пособие / Сост. Д.В. Ковалев, В.Ю. Егоров, А.В. Желтобрюх, А.А. Сошин, П.М. Фидель. – Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2016. – 124 с. ; Желтобрюх А.В. «О перспективах подготовки сотрудников ОВД к действиям в чрезвычайных ситуациях, связанных с применением огнестрельного оружия» Материалы девятнадцатой всероссийской научно-методической конференции. Восточно-Сибирский институт МВД России; [Текст] – Иркутск, 2017. С. 273-275.

<<⁴⁰¹>> *Ковалев Д.В., Сошин А.А.* «О подготовке и проведении задержания правонарушителей» Материалы XVII Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг. и празднованию 20-летия образования кафедры физической подготовки. [Текст] – Иркутск, 2017. С. 275-277; Чибунин В.М. «О некоторых вопросах по организации охраны общественного порядка и обеспечению безопасности граждан на железнодорожных объектах» Материалы XVII Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг. и празднованию 20-летия образования кафедры физической подготовки. [Текст] – Иркутск, 2017. С. 298-302.

<<⁴⁰²>> *Антонова Л.Б.* Проблемы назначения административных наказаний // Вестник ВИ МВД России. 2015. №2.

<<⁴⁰³>> *Джамирзе Б. Ю.* Отдельные аспекты реализации административного штрафа в отношении юридических лиц // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2013. №2.

<<⁴⁰⁴>> *Шергин А.П.* Совершенствование системы административных наказаний // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 23 марта 2018 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Е. Аврутина, д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. — Электрон. дан. . — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018.

<<⁴⁰⁵>> *Коноплева В.Д.* Материальные проблемы привлечения юридического лица к административной ответственности // Студенческий: электрон. научн. журн. 2018. № 7(27). URL: <https://sibac.info/journal/student/27/101629> (дата обращения: 21.01.2019).

<<⁴⁰⁶>> *Цуканов Н.Н.* Актуальные проблемы применения ч. 1. ст. 20.25 КоАП РФ // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы всерос. науч.-практ. конф. Омск, 2004. С. 178.

<<⁴⁰⁷>> *Смоляков П.Н.* Вопрос-ответ // СПС КонсультантПлюс. 2018.

<<⁴⁰⁸>> Там же

<<⁴⁰⁹>> Там же

<<⁴¹⁰>> «Договор о Евразийском экономическом союзе» (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 11.04.2017) / КонсультантПлюс

<<⁴¹¹>> Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы / Сборник трудов XII международной научно-практической конференции. Ответственный редактор К.К. Шебеко. 2018. Издательство: Полесский государственный университет (Гинск), С – 252-253.

<<⁴¹²>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018, с изм. от 18.01.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 16.01.2019) / КонсультантПлюс

<<⁴¹³>> Кодекс Республики Беларусь об Административных Правонарушениях 194-3 от 21.04.2003 г. / КонсультантПлюс

<<⁴¹⁴>> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.02.2019 г.) / КонсультантПлюс

<<⁴¹⁵>> Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6 декабря 1985 года / КонсультантПлюс

Содержание

Раздел 1. Материалы XII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, состоявшейся 14 февраля 2019 года на тему: «Административно-правовые отношения»	3
Шергин А.П. Традиционная модель административных правоотношений и современные ее модификации	3
Агамагомедова С.А. Административно-правовые отношения в условиях цифровой реальности	17
Братановский С.Н. Благотворительные фонды и организации как участники административно-правовых отношений	23
Волков А.М. Об особенностях классификации субъектов административно-правовых отношений	29
Воронов А.М. Отношения реординации в доктрине современного административного права	36
Зюзин В.А. Внесудебные административно-процессуальные принципы как регулятор системы современных административно-правовых отношений	43
Кардашова И. Б. Административные правоотношения в сфере национальной безопасности	49
Карпухин Д.В. Перспективы развития административно-правовых отношений в условиях цифровой экономики	55
Кислухин В.А. Административно-правовые отношения, сложившиеся в период наполеоновских завоеваний, и их роль как социального явления в становлении и развитии института полиции на территории Нидерландов в конце XVIII – начале XIX веков	62
Крашенинников С.В. Садовые некоммерческие товарищества как участники административно-правовых отношений	69
Лапина М.А. Проблемы теории административных правоотношений	73
Майоров В.И. Современная теория административных правоотношений: проблемные аспекты	78
Мелехин А.В. Некоторые проблемы обеспечения законности в административно-правовых отношениях	81
Панкова О.В. Правосудие по делам об административных правонарушениях в контексте административно-процессуальных отношений	88
Спиридонов П.Е. Административно-процессуальные правоотношения: понятие, особенности	95
Стандзюнь Л.В. Лицензионные отношения как разновидность административных и предпринимательских правоотношений: про-	98

блемы соотношения	
Стахов А. И. Юридические лица и индивидуальные предприниматели как субъекты административно-охранительных правоотношений	103
Столярова З.Н., Прорвич А.М. О некоторых аспектах административно-правовых отношений в сфере внешней трудовой миграции	110
Федорова Т.В. Особенности административных правоотношений, возникающих в сфере рассмотрения обращений граждан	113
Шугаев А.Ю. Полномочия государственных органов власти при изъятии земель для строительства спортивных объектов	120
Раздел 2. Материалы XII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, состоявшейся 14 февраля 2019 года по иным проблемам административного права и процесса	122
Биткова Л.А. Административно-экологический спор: понятие, содержание, механизмы разрешения	122
Бондарь Е.О. Адаптация российского законодательства в механизм международного регулирования административной ответственности юридических лиц	128
Бондарь Е.О., Моргунова В.А. Правовое регулирование организации парковочных мест в центре Москвы: последние изменения	134
Горячев А.А. Нецензурная лексика как признак административного правонарушения	138
Кобзарь-Фролова М.Н. Административно-правовые методы: понятие, правовая характеристика	143
Ковшевацкий В.И. Теоретико-прикладные проблемы реализации административно-правовых запретов в отношении государственных служащих	149
Комовкина Л.С., Лахтина Т.А. К вопросу о взаимной передаче полномочий между МЧС России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации	153
Курбатова О.В. Субъекты предоставления государственных услуг	157
Михайленко Н.В. Актуальные вопросы предоставления органами внутренних дел государственных услуг	161
Нургазинов Б.К., Тулепбаева А.С. К вопросу о необходимости разработки методики по исчислению размера штрафа за административные правонарушения в Республике Казахстан	166
Сосновская Ю.Н. Актуальные проблемы предупреждения и пресечения административных правонарушений на объектах транспорта	172

Стащенко С.П. Роль сотрудников полиции в реализации правоотношений при нахождении бесхозных вещей	176
Шевцов А.В. Актуальные вопросы обеспечения полицией прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности	182
Раздел 3. Материалы XII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, состоявшейся 14 февраля 2019 года – Труды молодых ученых	189
Белова О.А. Особенности освобождения несовершеннолетних от административной ответственности	189
Винокурова М.А. Общая характеристика правонарушений в области оказания качественной медицинской помощи	192
Глазкова И.Я. Предполагаемые новеллы антикоррупционного законодательства	197
Колчева А.И. Административная ответственность за нарушения правил дорожного движения с участниками, находящимися в состоянии алкогольного опьянения	203
Лapidус Р.Н. К вопросу правового регулирования содействия институтов гражданского общества обеспечению национальной безопасности	210
Савищев П.В. Международные административно-правовые отношения: проблемы определения понятия	215
Семенова А.А. Административная ответственность за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации: понятие, значение и особенности	220
Суворова О.А. Административное наказание, как мера административной ответственности за правонарушения на транспорте	225
Фидель П.М. О некоторых проблемах охраны общественного порядка на объектах воздушного транспорта при применении сотрудниками полиции мер административно-правового принуждения	229
Шубин И.В. «Штрафомания» и юридические лица	232
Юнева В.А. Административно-деликтное законодательство ЕАЭС на современном этапе	236
Приложения	238