

**Раздел 1.**  
**Материалы работы XIII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова на тему: «Административно-правовые формы реализации исполнительной власти в условиях цифровизации государственного управления», состоявшейся 20 февраля 2020 года**

*Агамагомедова С.А.,  
доцент кафедры «Государственно-правовые дисциплины»  
ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»,  
кандидат юридических наук, доцент*

**Цифровизация государственного контроля и надзора:  
административно-процедурное содержание**

Развитие цифровой реальности в современном мире закономерно трансформирует социальные регуляторы, включая право. Государство при этом с запозданием, но все же последовательно выстраивает стратегические ориентиры дальнейшего формирования и развития информационного общества. Стратегия развития информационного общества в России определяет цели, задачи и меры по реализации внутренней и внешней политики страны в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, которые направлены на дальнейшее развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики, обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических национальных приоритетов<sup>1</sup>.

Ученые справедливо констатируют тот факт, что новые информационные технологии создают качественно иные механизмы участия граждан в государственном управлении: системе «открытого правительства» противостоит система «электронного гражданина», доступ в Интернет в современных условиях становится фундаментальным правом гражданина, так как посредством данного права формируются новые способы функционирования государственной власти (электронное информирование, опубликование нормативных актов в электронном виде, предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме). Все это свидетельствует о демократизации системы государственного управления в целом<sup>2</sup>.

Цифровизация общественных отношений трансформирует управленческие приемы воздействия на них. Государственный контроль и надзор как важнейшие управленческие функции также подвергаются изменению. Полагаем, что так называемая цифровизация государственного контроля и надзора имеет процедурное содержание, то есть подвержены изменениям процедурные формы реализации контрольно-надзорных функций публичной власти. Сущность же контрольно-надзорного воздействия сохраняется, вектором его направленности остается приведение в соответствие с принятой моделью деятельности, определение соответствия которой выступает предметом того или иного направления государственного контроля и надзора.

Информация выступает основным ресурсом контрольно-надзорной деятельности. Ее сбор, предоставление, анализ, обработка, передача выступают процедурными элементами контрольно-надзорного процесса. Информация выступает основанием инициирования контрольно-надзорных мероприятий, поводом вынесения решений по их результатам, обуславливает изменение управленческой стратегии контролирующего органа.

В современной системе государственного контроля и надзора принято использовать категорию «информационные системы» или «ведомственные информационные системы».

Так, согласно Паспорту приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» с использованием ведомственных информационных систем проводится проверка достоверности, полноты и точности расчета показателей результативности и эффективности отдельных видов контроля (надзора), уточняются формулы их расчета и источники первичных данных для обработки и анализа.

Посредством ведомственных информационных систем на основании Базовой модели определения категории риска (класса опасности) в отношении различных видов государственного контроля и надзора административными органами формируются и ведутся реестры подконтрольных объектов с возможностью их регулярной актуализации, при этом подконтрольные объекты дифференцированы по категориям риска (классам опасности), информация о соответствующей категории открыта и доступна для всех заинтересованных лиц.

Кроме того с использованием ведомственных информационных систем проводится систематизация (выборка) обязательных требований по всем видам государственного контроля (надзора)<sup>3</sup>.

Безусловно, специфика отдельных направлений государственного контроля и надзора определяет и процедурные особенности их реализации. В конце XX века государственное управление достигло очень высокого уровня специализации. В связи с этим представители

государственной администрации должны действовать преимущественно самостоятельно в своей узкой управленческой области<sup>4</sup>.

Цифровизация в сфере экономических отношений и механизма государственного регулирования в экономической сфере неразрывно связана с глобализационными процессами в современном мире. Сама цифровизация экономики и экономическая интеграция выступают отражением глобализационных процессов в социальной реальности.

Как показывает опыт построения рынка в странах с высоким уровнем развития экономики, где в условиях глобализации происходит, по оценке ученых, не свертывание экономической роли государства вопреки предсказаниям сторонников неолиберальной концепции, а смена акцентов экономической деятельности, изменение хозяйственных и иных функций государства, активизация его роли в борьбе за обеспечение для экономики страны более выгодной ниши в системе мирового хозяйства, - в этих условиях оптимальным и оправданным подходом к решению проблем взаимодействия государства и экономической системы представляется подход, сочетающий в себе использование административных методов управления экономикой и абсолютно рыночные методы государственного регулирования<sup>5</sup>.

Внедрение цифровых механизмов в контрольно-надзорные механизмы системы государственного управления позволяет говорить о цифровизации контроля. Последняя, на наш взгляд, представляет собой реализацию административных процедур контрольно-надзорной деятельности в качественно новых формах, трансформированных информационно-коммуникационными технологиями. Суть контрольно-надзорного воздействия остается прежней: посредством контроля и надзора органы публично власти оказывают управленческое воздействие на подконтрольную сферу общественных отношений. Подобное воздействие способно включать как регулирующее (позитивное) воздействие, так и юрисдикционное (обеспечительное) в случае выявленного несоответствия параметров подконтрольной сферы установленным обязательным требованиям, стандарту определенного поведения. Форма подобного воздействия меняется в направлении формализации, автоматизации государственного контроля и надзора; снижается контрольно-надзорное воздействие в целом с одновременным повышением уровня точности и выборочности контрольно-надзорной деятельности, что в конечном итоге приводит к повышению его эффективности.

При разработке и внедрении технических идей важно учитывать их экономическую эффективность. Для ее обеспечения необходимо выделить показатели деятельности, которые могут и должны быть оценены<sup>6</sup>.

В качестве подобных показателей могут выступать самые разные характеристики подконтрольной деятельности (в зависимости от вида государственного контроля и надзора). При этом они могут быть как простейшими и явными - величина уплаченных платежей (налоговый контроль), скорость совершения таможенных операций (таможенный контроль), количество пожаров за определенный промежуток времени (контроль за соблюдением требований пожарной безопасности), так и сложными и комплексными – предпринимательская активность в регионе, удовлетворенность подконтрольных лиц средой осуществления деятельности, инновационная привлекательность на определенной территории, уровень административных барьеров, деловой климат в определенной отрасли или регионе и др.

Цифровизация государственного контроля и надзора включает в себя автоматизацию контрольно-надзорной деятельности, которая выражается в замене в рамках отдельных элементов и (или) этапов контрольно-надзорного воздействия действия или решения контролирующего субъекта на действие или решение, осуществленное или принятое автоматически, то есть без участия должностного лица административного органа.

В качестве примера автоматизации контроля можно привести работу Федерального казначейства в Единой информационной системе в сфере закупок. На сегодняшний день практически все закупки переведены в электронный вид, внедряются структурированные документы — контракты, электронные акты, реализуется интеграция Единой информационной системы с другими информационными системами, например с единым агрегатором закупок<sup>7</sup>.

Другим примером может служить автоматическая регистрация таможенных деклараций и автоматический выпуск товаров таможенными органами. ФТС России развивает технологии авторегистрации и автовыпуска, а также технологию удаленного выпуска товаров при помощи создания сети Центров электронного декларирования. В конце 2020 года уровень авторегистрации планируется довести до 99% деклараций, автовыпуск – до 80% деклараций участников внешнеэкономической деятельности низкого уровня риска<sup>8</sup>.

Цифровизации может подвергаться отдельный этап или процедурный элемент государственного контроля и надзора. К примеру, подконтрольные лица могут подлежать автоматическому риск-категорированию, либо в цифровом формате осуществляется обмен сведениями для проведения различных видов государственного контроля и надзора между несколькими федеральными органами исполнительной власти.

Кроме того, можно выделить несколько уровней цифровизации контрольно-надзорной деятельности. Первым уровнем следует считать,

на наш взгляд, этап элементарного перевода бумажных документов в электронный вид. Развитие электронного документооборота стало началом цифровизации как всего государственного управления, так и контроля и надзора как базовых его функций.

Другим уровнем (хронологически параллельным с первым уровнем) следует считать появление процедур удаленного или дистанционного контроля, контроля без контакта с проверяемым объектом.

Внедрение цифровых технологий в административные процедуры контрольно-надзорной деятельности позволяет углублять дифференциацию государственного контроля и надзора. Так, ученые исследуют специфику влияния информационно-коммуникационных технологий как на отдельные традиционные виды государственного контроля<sup>9</sup>, так и на подвиды (более узкие направления) контроля, выделяемые на ведомственном организационном уровне<sup>10</sup>.

Более продвинутым уровнем можно считать применение таких современных механизмов в контрольно-надзорной деятельности как платформенные решения, электронные сервисы, автоматический мониторинг рисков и другие. Они позволяют сделать сегодняшнюю систему государственного контроля и надзора умной, экономичной, целенаправленной, регулирующей и упреждающей применительно к рискам и угрозам в подконтрольной сфере. При этом следует отметить, что несмотря на развитость цифровых технологий при осуществлении государственного контроля и надзора в электронном позиционировании контрольно-надзорной деятельности большинства государственных органов наблюдается смешение процедур контроля и надзора с процедурами предоставления государственных услуг. На это обращают внимание ведущие специалисты в области государственного контроля и надзора, отмечая смешение категорий деятельности по предоставлению услуг и деятельности по осуществлению функций в электронном пространстве и делая вывод о том, что в большинстве случаев государственные функции по контролю и надзору являются «неэлектронными», то есть осуществлять какое-то контрольно-надзорное взаимодействие или получать информацию через портал «Госуслуги» практически невозможно<sup>11</sup>.

Кроме того, можно выделить и ряд других проблем реализации государственного контроля и надзора в цифровом формате. Так, применительно к налоговому контролю специалисты констатируют появление новых объектов международного налогообложения в условиях цифровой экономики, контроль которых осложнен наличием возможности определенных компаний иметь существенное цифровое коммерческое присутствие без существенной налоговой нагрузки. В системе международного налогообложения эта проблема обусловлена сложностью администрирования налога на добавленную стоимость,

основанного на принципе «страны назначения», в связи с невозможностью достоверного определения места нахождения покупателя конкретной услуги. Другая проблема цифрового налогового контроля заключается в том, что внедрение новых информационных технологий в процесс налогового администрирования порождает налоговые риски нового порядка, являющихся одним из факторов влияния на информационную безопасность налогоплательщиков и налоговую безопасность государства<sup>12</sup>.

Проблемы информационной и иной безопасности как самих контролирующих органов, так и подконтрольных субъектов в условиях цифровизации административных процедур контрольно-надзорной деятельности приобретают особую актуальность. Решение их лежит как в плоскости информационно-коммуникационных технологий, так и в русле административно-процедурной систематизации государственного контроля и надзора. Сбалансированный механизм защиты прав и законных интересов подконтрольных субъектов, предусматривающий процедуры административного и судебного обжалования решений, действий (бездействия) органа публичного управления, является существенным элементом административно-процедурного обеспечения государственного контроля и надзора в условиях цифровизации.

Таким образом, цифровизация государственного контроля и надзора имеет административно-процедурное содержание и заключается в трансформации методов и приемов воздействия органов государственного управления на соответствующую совокупность общественных отношений. Явные преимущества цифровизации контрольно-надзорной деятельности, такие как ускорение и упрощение взаимодействия граждан и организаций с публичной властью, снижение административного воздействия на подконтрольных лиц, минимизация коррупционных рисков на практике сочетаются с проблемами реализации административных процедур государственного контроля и надзора в цифровом формате. К подобным проблемам нового уровня следует отнести сложность отслеживания отдельных групп подконтрольных субъектов в интернет-пространстве, проблемы информационной безопасности государства, его органов, подконтрольных лиц. Решение выделенных проблем должно базироваться на технологических и административно-процедурных основах контрольно-надзорной деятельности государства в современный период.

**Андрюхина Э.П.,**  
*доцент кафедры административного права и процесса*  
*Университета имени О.Е Кутафина (МГЮА),*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Применение цифровых технологий в условиях режима повышенной готовности и самоизоляции**

Надо сказать, что события, в связи с осложнением санитарно-эпидемической ситуации в Российской Федерации, развивались весьма стремительно.

В связи с активным возвращением граждан Российской Федерации из стран, в которых было зарегистрировано значительное число случаев заражения коронавирусом Covid-19, с учетом рекомендаций Всемирной организации здравоохранения о профилактике заражения уже 14 марта 2020 года были изданы два приказа Минобрнауки России № 397 «Об организации образовательной деятельности в организациях, реализующих образовательные программы высшего образования и соответствующие дополнительные профессиональные программы, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» и № 398 «О деятельности организаций, находящихся в ведении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации», предусматривающие рекомендации введения дистанционного обучения для предотвращения распространения инфекции.

С 17 марта 2020 года в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (далее – Университет) приказом ректора от 16 марта 2020 № 83 «Об организации образовательной деятельности в условиях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» был введен режим проведения учебных занятий и консультаций с применением дистанционных технологий. Надо сказать, что и руководством Университета, и его техническими службами, и сотрудниками Институты, и профессорско-преподавательских составом, и, конечно, студентами Университета была проведена титаническая работа по организации и проведению занятий в дистанционном режиме. Никто не предполагал, что указанный режим затянется, и даже будет обсуждаться организация проведения государственной итоговой аттестации и вступительных экзаменов с использованием онлайн-технологий.

Но это были только «цветочки», поскольку ни Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, ни руководство Университета не могли контролировать поведение своих сотрудников, работников и обучающихся исходя из максимальной изоляции каждого из указанных субъектов в пределах своего жилища.

Указом Президента РФ от 25 марта 2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации и в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации с 30 марта по 3 апреля 2020 г. были нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы. Это было только начало и за данным нормативным правовым актом последовали затем Указ Президента РФ от 02 апреля 2020г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», а, затем, и Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

Для обеспечения режима повышенной готовности и самоизоляция даже деятельность многих государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, множества организаций различного профиля была переведена в дистанционный режим, для чего в ускоренном режиме стали осваиваться информационные технологии, которые позволили с минимальными потерями в качестве работы всем субъектам, находящимся в самоизоляции, осуществлять свою деятельность.

В рамках дистанционных информационных технологий проходят и совещания у Президента Российской Федерации, и заседания Правительства РФ, и заседания координационных органов по борьбе с коронавирусной инфекцией, и другие мероприятия государственных органов и органов местного самоуправления, а также в «дистант» переведена и деятельность образовательных организаций, включая проведение Ученых Советов, заседаний кафедр, проведение старостатов, и, конечно, проведение, в том числе, лекционных и семинарских занятий, консультаций преподавателей, и, даже, принятие экзаменационных зачетов и экзаменов.

В гуманитарных вузах потери качества от дистанционного обучения менее выражены, чем в технических вузах, так как лабораторные работы невозможно проводить дистанционно, у обучающихся дома нет необходимого оборудования, реактивов и иных необходимых предметов.

Что касается деятельности медицинских организаций, которые, в большинстве случаев, не могут работать с пациентами дистанционно, то и здесь стали появляться технологии онлайн-консультаций специалистов с ведущими научно-медицинскими центрами страны, в том числе в процессе проведения медицинских манипуляций.

Таким образом информационные дистанционные технологии в период введения чрезвычайных режимов, безусловно, помогают в реализации возложенных на разные субъекты функций, однако, представляется, что после прекращения действия указанных режимов, некоторые из них останутся в нашей жизни на постоянной основе, а некоторые станут мерами, применяемыми исключительно в период введения различных специальных защитных мер.

**Анисифорова М.В.,**  
*научный сотрудник НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России»,  
преподаватель кафедры административного права и процесса  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук*

## **Роль цифровых «инструментов» в государственном управлении**

Цифровизацию исполнительной власти следует рассматривать в качестве объективного процесса развития современной системы государственного управления. Внедрение передовых информационных технологий является необходимой мерой в условиях цивилизационного, научно-технического прогресса.

Правовая регламентация использования органами государственной власти информационных и коммуникационных технологий основана, в том числе, на принятой в 2017 году Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации<sup>13</sup>. По смыслу подпункта «г» пункта 4 Стратегии информационным признается такое общество, в котором уровень применения и доступности информации существенным образом влияет на экономические и социокультурные условия жизни граждан. Основным интересом информационного общества заключается в экономии времени при реализации гражданином своих прав и обязанностей. Формирование т.н. «общества знаний» признаёт приоритетными направлениями для развития гражданина и государства получение, сохранение, производство, распространение достоверной информации с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации<sup>14</sup>, в числе которых заявлены государственная и общественная безопасность, повышение качества жизни российских граждан, наука, технология, стратегическое партнёрство и некоторые другие<sup>15</sup>.

Оптимизации государственного управления и экономии времени способствует надлежащая организация межведомственного взаимодействия. Традиционно вопросы организации системы электронного взаимодействия органов исполнительной власти рассматриваются в контексте предоставления государственных и муниципальных услуг, документов и сведений, размещенных в государственных информационных системах, и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме. Так, в случае если для предоставления государственных услуг федеральным органам исполнительной власти требуется получение документов или информации от других федеральных органов исполнительной власти, межведомственное информационное взаимодействие между ука-

занными органами осуществляется, в том числе, в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия (далее по тексту – Единая система). Направление обращений в другой федеральный орган исполнительной власти может осуществляться в электронной форме с использованием системы межведомственного электронного документооборота наряду с привычной формой документа, предполагающего бумажный носитель.

Соответствующий перечень оказываемых услуг, требующих межведомственного взаимодействия, утверждается федеральным органом исполнительной власти, государственными корпорациями, наделёнными соответствующими федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг, и органами государственных внебюджетных фондов, предоставляющих государственные услуги, и ими же актуализируется. Для каждой услуги разрабатывается технологическая карта межведомственного взаимодействия, содержащая перечень необходимых для оказания услуги документов, а также список уполномоченных государственных органов, обладающих искомой информацией, на основании которой и разрабатываются электронные сервисы предоставления сведений.

В общем аспекте современные подходы к предоставлению государственных услуг во всех сферах общественной жизни направлены на минимизацию затрат времени заявителя при получении искомых ответов, доступность и прозрачность выполняемых процедур. Количество обращений, поступающих в органы государственной власти по информационным системам общего пользования, ежегодно возрастает. Многочисленность и разнохарактерность таких обращений способствовала также разработке соответствующего классификатора с пятиуровневой структурой, позволяющего различать обращения в соответствии с предметом ведения и функциональными особенностями<sup>16</sup>.

Примечательно, что до 2011 г. целью создания Единой системы рассматривалось технологическое обеспечение информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме. В настоящее же время технологическое обеспечение информационного взаимодействия может осуществляться также и в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (пп. «б» п. 3 Положения о единой системе межведомственного электронного взаимодействия<sup>17</sup>).

Отсюда становится очевидной диктуемая государством необходимость дальнейшего развития и поиска новых способов и форм при-

менения цифровых механизмов не только в привычном контексте организации исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти, в рамках разрешения бесспорных индивидуальных дел, возникающих по инициативе граждан, выступающих в роли заявителей. В условиях современных реалий и роста числа административных правонарушений, совершаемых также и с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, взгляд должен быть устремлён на использование электронных «инструментов» при организации межведомственного взаимодействия, в том числе, в целях предотвращения административных правонарушений.

Потребность исследования деятельности органов исполнительной власти по выявлению, пресечению и документированию административных правонарушений обусловлена глубокими информационными переменами, происходящими в стране. Из теории права известно, что формирование правового государства требует достижения качественного состояния законности и правопорядка, обеспечиваемых законом, который, в свою очередь, должен в полной мере отвечать современным вызовам.

Определённая работа в этом направлении уже ведётся. В частности, в целях организации эффективного электронного взаимодействия федеральными органами исполнительной власти дополнительно заключаются соответствующие соглашения. Например, Министерством внутренних дел Российской Федерации заключены соглашения об информационном взаимодействии в электронном виде с иными федеральными органами исполнительной власти. Так, в 2012 году<sup>18</sup> МВД России было заключено соглашение с Федеральной службой судебных приставов об обмене информацией в электронном виде, в 2014 году<sup>19</sup> с Федеральным агентством морского и речного транспорта, обеспечивающим транспортную безопасность в установленной сфере и др. Предметами подобных соглашений являются, как правило, сведения, содержащиеся в автоматизированных информационных системах соответствующих государственных органов, представляющие взаимный интерес и необходимые для использования в служебной деятельности.

Предполагается, что оперативный обмен информацией, содержащей сведения, которые могут быть расценены в качестве признаков административного правонарушения, между органами исполнительной власти, наделёнными правоохранительными функциями, способствует в целом совершенствованию работе по пресечению, выявлению, а также документированию различного рода правонарушений. В этой связи показателен, например, опыт работы Росфинмониторинга, уполномоченного на сбор, систематизацию, хранение

и анализ информации, используя информационные технологии и базы данных о лицах, которые подозреваются в легализации преступных доходов, незаконных финансовых операциях и финансировании терроризма и распространения оружия массового уничтожения. Соответствующий опыт должен быть сформирован в каждом юрисдикционном органе в целях принятия своевременных мер по выявлению правонарушений.

Апробация передовых, цифровых «решений» при противодействии, как административным правонарушениям, так и преступлениям, необходима и объективно продиктована современными угрозами.

В действительности, новые информационные технологии давно уже стали инструментом в руках злоумышленников, но до сих пор не используются в должной мере правоприменителями для пресечения их деяний. Вместе с тем в целях усиления административной ответственности за правонарушения, связанные с использованием информационных технологий, активно совершенствуется нормативно-правовая база. За последние пять лет соответствующие коррективы внесены в отдельные статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РФ): Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 128-ФЗ дополнена часть 4 статьи 13.15 КоАП РФ («Злоупотребление свободой массовой информации»); Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ – часть 2.1 статьи 13.31 КоАП РФ («Неисполнение обязанностей организатором распространения информации в сети «Интернет»); Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ<sup>20</sup> – статья 20.1 КоАП РФ («Мелкое хулиганство»); Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 521-ФЗ – статья 20.3.1 КоАП РФ («Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства»); и многие др. Изменены и дополнены действующие правовые конструкции статей, закрепленных в Уголовном кодексе Российской Федерации<sup>21</sup>.

Однако наряду с совершенствованием нормативно-правовой базы необходимо организовать использование новых «электронных методов» при обнаружении правонарушений. Особое внимание следует уделить разработке такой законодательной и технологической продукции, которая бы способствовала своевременному выявлению правонарушений, в том числе, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, и, как следствие, успеху в целом в борьбе с правонарушениями. То есть необходимо вести методическую работу по совершенствованию не только правовых форм реализации исполнительной власти, но и неправовых. С одной стороны, следует продолжить работу по достижению соот-

ветствующих соглашений между федеральными органами исполнительной власти в части организации обмена информацией в электронной форме, необходимой для выполнения возложенных на такие юрисдикционные органы правоохранительных функций.

С другой стороны, в этой связи, кроме юридически значимых действий, важное значение приобретают действия организационно-распорядительного или технического характера, в частности, по внедрению соответствующих информационных систем. Такую трудоемкую работу по обеспечению управленческих процессов техническими, цифровыми средствами возможно проделать только с привлечением профессионалов в области информационных технологий.

Предложения о возможности цифровыми межведомственными инструментами взаимодействия разрешать проблему борьбы с различными правонарушениями могут показаться проявлениями крайнего юридического романтизма только на первый взгляд. Законодательные инициативы по принятию таких единых инструментов взаимодействия, обязательных для использования в деятельности всех органов исполнительной власти, определённо докажут свою состоятельность, поскольку позволят не только качественно и быстро оказывать государственные услуги, но и эффективнее предупреждать различного рода правонарушения.

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

## **Самодекларирование субъектов административного надзора в рамках автоматизированной системы управления рисками**

В условиях интенсивного развития цифровых информационных технологий отрасли права постепенно обогащаются соответствующими механизмами обеспечения регулирования отношений в самых различных сферах общественной жизни. Административное право не является исключением, а напротив, занимает лидирующие позиции по восприятию происходящих в цифровой информационной среде изменений. «Регуляторная гильотина», трансформация административно-деликтного законодательства, развитие института государственных услуг – эти фундаментальные процессы происходят в неразрывной связи с цифровизацией управленческих процессов, позволяющих ускорять реализацию императивных норм.

Административно-правовой институт декларирования, являясь относительно новым правовым образованием, характеризуется особенностями метода правового регулирования, который, сохраняя императивную сущность, опирается в первую очередь на такие элементы механизма административно-правового регулирования, как правовая культура и правосознание.

Уведомительный характер метода декларирования, при котором уполномоченные органы исполнительной власти (декларационные органы) реализуют свои полномочия через дистанционное взаимодействие с декларантами, получая в результате декларационной процедуры информацию о подконтрольных объектах напрямую от декларанта, по умолчанию доверяя этим сведениям и оставляя за собой право, осуществлять контроль за соблюдением декларационных условий.

При этом режим предварительного, текущего и последующего контроля в рамках декларирования строго нормативно определен. Именно предварительный и текущий декларационный контроль в первую очередь нуждаются в цифровом обеспечении, в том числе, в антикоррупционных целях.

На этапе предварительного декларационного контроля декларант самостоятельно собирает сведения об объекте контроля и предоставляет их по установленным правилам в декларационный орган исполнительной власти.

Также и на стадии текущего контроля декларант своевременно вносит возникающие изменения декларируемых характеристик объекта декларационного контроля в соответствующие формы в уведомительном порядке.

Исполнительная власть в лице декларационных органов лишь проверяет в рамках плановых и внеплановых проверочных мероприятий соответствие задекларированных сведений реальному состоянию объекта контроля. Здесь следует уточнить, что объекты декларирования многочисленны и разнообразны, их количество с каждым годом только увеличивается, наполняя тем самым нормативную правовую базу соответствующего административно-правового института.

Своими объектами обладают сформировавшиеся субинституты административно-правового декларирования: налоговое, таможенное декларирование, декларирование пожарной безопасности, декларирование соответствия качества продукции, декларирование промышленной безопасности, лесное декларирование, антикоррупционное декларирование, инвестиционное декларирование, экологическое декларирование, добровольное декларирование активов и счетов (вкладов) в банках, энергетическое декларирование и многие другие.

В рамках заявленной тематики особый интерес представляет цифровизация декларирования выполнения субъектами надзора обязательных требований Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Разработанный указанным ведомством пилотный проект раскрывает перспективные возможности для аналогичной модернизации обеспечительных механизмов реализации и других субинститутов административно-правового декларирования.

Цель проекта – организация автоматизированной системы, позволяющей декларационному органу (Федеральной службе по надзору в сфере транспорта) дистанционно, без взаимодействия с декларантами (субъектами надзора) осуществлять непрерывный мониторинг исполнения последними обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, а также изучения возможности и целесообразности перехода на новый вид надзора – «непрерывный мониторинг» с отказом от проведения плановых проверок в отношении субъектов надзора в определённых областях водного транспорта.

Для целей непрерывного мониторинга информация об исполнении субъектами надзора обязательных требований, поступающая в Ространснадзор в рамках норм, предусмотренных действующим законодательством, а также представляемая субъектами надзора в рамках самодекларирования, используется для наблюдения за испол-

нением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности субъектами надзора, выявления предпосылок нарушения обязательных требований и установленных параметров деятельности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в целях превентивного устранения возможных нарушений.

Для целей непрерывного мониторинга между Ространснадзором и субъектами надзора заключается соглашение об информационном взаимодействии, в рамках которого субъект надзора представляет информацию о выполнении обязательных требований по видам деятельности, осуществляемым предприятием (далее – представление декларации исполнения обязательных требований/самодекларирование).

Самодекларирование осуществляется в электронном виде в личном кабинете субъекта надзора, созданном в Единой информационной автоматизированной системе Ространснадзора (ЕИАС Ространснадзора), посредством направления результатов самостоятельной оценки исполнения обязательных требований в автоматизированную систему управления рисками (СУР) ЕИАС Ространснадзора.

Самодекларированию предшествует этап самооценки исполнения субъектом надзора обязательных требований.

В свою очередь модуль самооценки состоит из двух сервисов:

- сервис тестовой самооценки;
- сервис самооценки с последующим декларированием.

Сервис тестовой самооценки размещен на официальном интернет сайте Ространснадзора <http://rostransnadzor.ru> и предназначен для самостоятельной оценки субъектом надзора исполнения применимых к нему обязательных требований, в целях выявления имеющихся недостатков и самостоятельного принятия мер по их устранению.

Тестовая самооценка осуществляется посредством заполнения в электронном виде опросных листов, содержащих информацию об исполнении обязательных требований. Перечень обязательных требований для каждого субъекта надзора формируется в ЕИАС Ространснадзора автоматически, с учетом осуществляемых субъектом надзора видов деятельности.

При проведении тестовой самооценки идентификация субъекта надзора не осуществляется, информация о результатах самооценки в ЕИАС Ространснадзора не направляется. Тестовая самооценка, носящая обезличенный характер, служит для подготовки к самооценке в личном кабинете субъекта надзора с последующим декларированием исполнения обязательных требований. Самостоятельное устранение недостатков до проведения Ространснадзором кон-

трольно-надзорных мероприятий направлено на повышение безопасности на транспорте посредством предупреждения и превентивное устранения возможных нарушений.

Количество проведения субъектом надзора тестовых самооценок неограниченно.

Сервис самооценки с последующим декларированием аналогичен сервису тестовой самооценки, находится в личном кабинете субъекта надзора.

Сервис предназначен для самостоятельной оценки идентифицированным субъектом надзора исполнения обязательных требований с последующим направлением результатов самооценки в автоматизированную систему управления рисками ЕИАС Ространснадзора и декларированием исполнения обязательных требований.

Направление в СУР ЕИАС Ространснадзора декларации свидетельствует об исполнении субъектом надзора применимых к его видам деятельности обязательных требований и о принятии субъектом надзора необходимых мер для обеспечения безопасности своих объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Декларирование исполнения обязательных требований возможно только при положительном результате прохождения самооценки в личном кабинете.

Представление при декларировании заведомо недостоверной информации не влечет никакой ответственности субъекта надзора, однако, будет свидетельствовать о его недобросовестности – о низком уровне его правовой культуры.

При принятии решения о целесообразности использования при осуществлении транспортного надзора данной формы надзора – «непрерывный мониторинг», периодичность самодекларирования может устанавливаться с учетом отнесения деятельности субъекта надзора к одной из категории риска, например:

высокого риска - самодекларирование ежеквартально;

значительного риска - раз в 6 месяцев;

среднего риска - один раз в год;

низкого риска - один раз в год.

При выявлении в ходе непрерывного мониторинга нарушений или признаков нарушений обязательных требований и/или установленных параметров деятельности транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры субъекта надзора, в субъект надзора направляется предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

Непринятие субъектом надзора мер по устранению изложенных в предостережении нарушений/признаках нарушений обязательных требований и/или параметров деятельности субъекта надзора, ко-

торые определены декларационным органом в качестве индикаторов риска нарушения обязательных требований в соответствии с профильным законодательством, является основанием для проведения внеплановой проверки.

Указанный обеспечительный механизм реализации субинститута административно-правового декларирования выполнения субъектами надзора обязательных требований позволяет:

- отказаться от проведения затратных плановых проверок;
- снизить коррупционные риски, возникающие при проведении проверок;
- снизить административную нагрузку на бизнес, заменив выездные проверки дистанционным взаимодействием с поднадзорными субъектами;
- наладить систему заблаговременного выявления признаков возможных нарушений обязательных требований, следствием которых могут стать негативные последствия, угрожающие общественной безопасности и правопорядку;
- создать систему принятия мер профилактического характера по эффективному предупреждению нарушений в самых различных сферах общественной жизни.

**Вербицкая М.А.,**  
*доцент кафедры предпринимательского и коммерческого права*  
*Северо-Кавказского социального института,*  
*кандидат юридических наук*

## **Отдельные вопросы использования модуля «Административная практика» Сервиса обеспечения охраны общественного порядка в административно- юрисдикционной практике органов внутренних дел**

Совершенствование информационного обеспечения органов внутренних дел Российской Федерации, а также повышение эффективности деятельности территориальных органов МВД России по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности являются одним из приоритетных направлений развития МВД России<sup>22</sup>. Из федерального бюджета для реализации данной цели направляются существенные денежные средства на формирование и содержание информационно-правовых ресурсов, а также генерацию цифрового пространства, облегчающего взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти<sup>23</sup>. Показательным примером такого подхода является административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел, трансформирующаяся в направлении цифровизации системы государственного управления<sup>24</sup>.

Сервис обеспечения охраны общественного порядка (СООП) представляет собой ведомственную информационную систему, обеспечивающую автоматизацию деятельности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации по охране общественного порядка.

Программное обеспечение СООП состоит из следующих модулей:

«Административная практика» - модуль создан для аккумуляции информации о лицах, совершивших административно-правовые деликты, автоматизирования процедур привлечения к административной ответственности и организации оперативно-служебной деятельности подразделений по применению и исполнению административного законодательства.

Подразделениями Государственной инспекции безопасности дорожного движения указанный учет осуществляется самостоятельно.

«Административный надзор» - предназначен для централизованного учета сведений о лицах, состоящих под административным надзором или формально подлежащих осуществлению административного надзора, для контроля за профилактическими мероприятиями в отношении граждан указанной категорий, для автоматизации

процедур организации оперативно-служебной деятельности системных подразделений МВД России, осуществляющих административный надзор.

«Участковый» - предназначен для автоматизации процессов организации оперативно-служебной деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции.

«Инспектор ПДН» - предназначен для обеспечения учета сведений о несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете, их родителей (иных законных представителей), о лицах, водворенных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (ЦВСНП), автоматизирования процедур организации служебной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних.

«Патрульный» - предназначен для автоматизации процессов организации оперативно-служебной деятельности подразделений патрульно-постовой службы полиции.

«Изолятор» - предназначен для централизованного учета сведений о лицах, задержанных по подозрению в совершении преступлений, заключенных под стражу в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых (ИВС), о лицах, помещенных в специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке, автоматизирования процедур оперативно-служебной деятельности ИВС, подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке.

Организационная структура программного обеспечения СООП включает федеральный, окружной, межрегиональный, региональный и районный уровни.

Объектами учета СООП являются сведения о:

Лицах, совершивших административные правонарушения, состоящих на профилактическом учете, в том числе находящихся под административным надзором, лицах, формально подлежащих осуществлению административного надзора. Подразделениями Государственной инспекции безопасности дорожного движения указанный учет осуществляется самостоятельно.

Объектах и лицах, подлежащих занесению в паспорта на жилой дом и на административный участок, обслуживаемый участковыми уполномоченными полиции.

Несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете, их родителей или иных законных представителей.

Лицах, помещенных в ЦВСНП, ИВС, специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке.

Силах и средствах, находящихся в распоряжении патрульно-постовой службы полиции.

Обеспечение работоспособности СООП, в том числе его установку и настройку, устранение выявленных сбоев и ошибок, мониторинг технических и программных средств Сервиса, техническое обслуживание, выполнение восстановительных, регламентных и профилактических работ осуществляет ФКУ НПО «СТиС» МВД России.

Обеспечение актуальности, полноты и достоверности содержащихся в Сервисе сведений возложено на администраторов СООП и пользователей СООП.

Взаимодействие СООП с ведомственными информационными системами, входящими в структуру прикладного сервиса единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России, а также с оперативно-справочными, криминалистическими и розыскными учетами осуществляется по запросам посредством удаленного доступа.

Взаимодействие СООП с другими государственными информационными системами осуществляется в соответствии с соглашениями об информационном взаимодействии в электронном виде, заключаемыми между МВД России и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти или организациями, являющимися операторами данных систем.

Автоматизированные рабочие места пользователей СООП подлежат подключению к ИСОД МВД России.

Доступ к Сервису предоставляется администраторам СООП пользователям СООП в соответствии с размещенным на ведомственном информационно-справочном портале Регламентом доступа к Сервису обеспечения охраны общественного порядка. Необходимым условием для предоставления доступа к Сервису является наличие у пользователя СООП и администратора СООП учетной записи Сервиса.

Ранее мною уже отмечалась важность быстрого получения информации о факте привлечения лица к административной ответственности для правильной квалификации его действий как по статьям КоАП РФ и региональных законов об административных правонарушениях, так и по статьям УК РФ с административной преюдицией (в частности, по ст. 116-1 УК РФ)<sup>25</sup>.

После рассмотрения дела по ст.6.1.1 КоАП РФ в судебном порядке оно должно храниться в архиве суда 5 лет. В случае повторного совершения деликвентом в течение года аналогичного деяния к материалам проверки добавляется справка о проверке по соответствующему блоку «Административная практика» указанного Сервиса,

заверенная копия постановления по делу об административном правонарушении по ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои»<sup>26</sup>.

Сведения об объектах учета, утратившие актуальность в связи с истекшим сроком хранения, подлежат уничтожению в установленном порядке<sup>27</sup>.

Подводя итог, следует сказать, что быстрота и качество внесения учетных записей в СООП «Административная практика» влияют на правильность принятия процессуального решения в рамках административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, в том числе и в случае повторности совершения противоправных деяний, и на идентификацию личности правонарушителя. Таким образом, СООП «Административная практика» как пример цифровизации деятельности органов внутренних дел способствует решению задач производства по делам об административных правонарушениях.

**Винокуров А.Ю.,**  
главный научный сотрудник НИИ  
Университета прокуратуры Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор

## **Об использовании цифровых технологий при взаимодействии органов прокуратуры и органов испол- нительной власти**

Понятие «цифровизация» уже давно вошло в обиход социально активных людей, а для органов публичной власти оно стало неотъемлемой составляющей в их функциональной деятельности. Все увеличивающийся повседневный объем информации, сопровождающей те или иные процессы, требует современных средств оперативной обработки и анализа информационных потоков, эффективных алгоритмов обмена статистическими и другими данными между теми или иными органами, особенно в рамках совместного выполнения поставленных перед ними руководством страны задач.

Не могут оставаться в стороне от использования надлежащих, соответствующих современным требованиям цифровых технологий и органы прокуратуры, поскольку непосредственно в статье 51 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)<sup>28</sup> закреплено, что Генеральная прокуратура Российской Федерации *ведет государственный статистический учет заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы.* Как известно, эта функциональная миссия была возложена на органы прокуратуры с 1 января 2012 года и для ее надлежащего исполнения в структуре центрального аппарата было создано Главное управление правовой статистики и информационных технологий.

Но, безусловно, проблемы информационного обмена с другими органами публичной власти в рамках осуществления прокурорами своей многофункциональной деятельности не ограничиваются исключительно вопросами учета показателей борьбы с преступностью, хотя и здесь, если не брать во внимание особо оговоренный законодателем статус Следственного комитета Российской Федерации как федерального государственного органа, в основном соответствующее взаимодействие прокуроров происходит именно с федеральными органами исполнительной власти и их нижестоящими структурами, на которых возложены оперативно-розыскная и процессуальная функции.

Достаточно вспомнить Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимате-

лей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ)<sup>29</sup>, согласно которому:

- на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возложено формирование ежегодного сводного плана проведения плановых проверок субъектов предпринимательской деятельности, готовящихся в предстоящем году органами государственного (федерального и регионального) контроля (надзора) и муниципального контроля, с размещением его на официальном сайте в сети «Интернет» до 31 декабря текущего календарного года (часть 6.4 статьи 9). Детализация этой работы нашла отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 08.11.2019 № 783 «О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>30</sup>;

- органами прокуратуры осуществляется согласование в установленных случаях внеплановой выездной проверки органами государственного контроля (надзора) и муниципальными органами субъектов предпринимательской деятельности (статья 10). Для обеспечения надлежащего уровня оперативности проверочных мероприятий, от которого во многом зависит своевременность выявления нарушений нормативных требований и принятия адекватных мер, в условиях нередко серьезной удаленности соответствующих уполномоченных органов, органов прокуратуры и объектов проверки друг от друга важное значение имеет наличие должных средств передачи информации и обмена ею. Организационные аспекты этой работы прокуроров определены утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 Порядком согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>31</sup>;

- Генеральная прокуратура Российской Федерации назначена оператором единого реестра проверок (ЕРП), являющегося федеральной государственной информационной системой (часть 1 статьи 13.3).

Фактически обозначенную выше роль во всех ее проявлениях играют органы прокуратуры и при реализации положений статьи 29.2 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>32</sup> в отношении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц таких органов, а также статьи 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>33</sup> применительно к проверкам контрольно-надзорными органами деятельности органов местного

самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Организационное единство этой работы обеспечивается соблюдением требований приказов Генерального прокурора Российской Федерации соответственно от 28.08.2017 № 591 «Об утверждении и о введении в действие Порядка формирования ежегодного сводного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), плановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Порядка согласования внеплановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>34</sup> и от 21.04.2014 № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления»<sup>35</sup>.

Возложение на органы прокуратуры приведенного выше функционала во многом предопределено их лидирующей ролью в системе органов контроля (надзора), что особо подчеркивал тот же Конституционный Суд Российской Федерации в знаковом для надзорной деятельности прокуроров постановлении от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "Агора", ... и гражданки С.А. Ганнушкиной»<sup>36</sup>, высказываясь о том, что «во взаимоотношениях с другими государственными органами, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), прокуратура Российской Федерации занимает координирующее положение» (пункт 3 описательно-мотивировочной части). Более того, о координации органами прокуратуры деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок прямо говорится в упомянутых выше статье 29.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункт 3) и статье 77 Федерального закона «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 2.2), причем во втором случае соответствующая норма нашла свое законо-

дательное закрепление еще до названного постановления судебного органа конституционного контроля.

С точки зрения теории функций прокуратуры немаловажным является вопрос о том, о каком именно виде внешнефункциональной деятельности идет речь при даче характеристики тем или иным реализуемых прокурорами полномочиям. В первые годы применения Закона № 294-ФЗ не было четкого представления о принадлежности процедур согласования к той или иной функции, хотя большинство авторов склонялись именно к прокурорскому надзору. В обсуждаемом в настоящее время проекте нового федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» речь идет конкретно о *надзоре за исполнением законов*. В то же время информационно-аккумулирующая направленность формирования сводного плана проверок, а также ЕРП выводят эту деятельность за рамки сугубо надзорной, и мы ее рассматриваем в одной обойме с задачами, решаемыми во исполнение упомянутой выше статьи 51 Закона о прокуратуре, то есть как составную часть такого направления (участка) деятельности прокуратуры, как *ведение государственного учета*.

Следует отметить, что прокурорами периодически проводятся проверки исполнения контрольно-надзорными органами требований закона относительно организации, проведения и закрепления результатов проверок. Так, например, в Саратовской области в 2019 году проведено 6 проверок по вопросам организации и проведения проверок органов местного самоуправления, а также обеспечения доступа к информации, размещаемой как на официальных сайтах, так и в ЕРП, по результатам которых внесено 6 обобщенных представлений об устранении нарушений законов, 13 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, а 6 – к административной ответственности по части 3 статьи 19.6.1 КоАП РФ за нарушение сроков и порядка размещения информации в ЕРП<sup>37</sup>. Напомним, что согласно части 1 статьи 28.4 КоАП РФ возбуждение дел об административных правонарушениях по этой статье, включенной в Кодекс в 2014 году, отнесено к исключительной компетенции прокуроров.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 18.09.2017 № 627 утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года (далее – Концепция)<sup>38</sup>, целями которой определены:

- преимущественное использование данных в цифровой форме;
- формирование среды электронного взаимодействия с учетом потребностей граждан, общества и государственных органов в получении качественных и достоверных сведений;
- развитие цифровой инфраструктуры на основе применения российских информационно-телекоммуникационных технологий и формиро-

вание новой технологической основы для исполнения полномочий прокурорами;

- создания методической и технологической основы для формирования и развития компетенций сотрудников органов прокуратуры в области реализации своих полномочий в условиях цифровой экономики.

Среди приоритетных направлений реализации этой Концепции в первую очередь выделяются:

1) **высокотехнологичный надзор** – формирование на основе комплексной оптимизации выполнения надзорных функций<sup>39</sup> единой безопасной цифровой платформы для обеспечения *электронного взаимодействия органов прокуратуры* всех уровней между собой и с другими государственными органами...;

2) **цифровая инфраструктура** – обеспечение реализации нового качества *электронного взаимодействия органов прокуратуры* всех уровней с гражданами, организациями, *государственными органами* на основе создания *безопасной высокотехнологичной универсальной цифровой среды*.

В последние годы в органах прокуратуры идет интенсивный процесс внедрения в деятельность программ, оптимизирующих информационный обмен как между органами прокуратуры, так и с органами публичной власти, прежде всего с правоохранительными, а также контрольно-надзорными. Сначала на базе нескольких прокуратур «обкатываются» так называемые «пилотные» проекты, а затем с учетом устранения замечаний и предложений практика распространяется на всю систему.

Так, в настоящее время широко применяется Информационная система межведомственного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации (ИС МЭВ ГП РФ), которая, например, позволяет использовать в бездокументарном виде интересующие прокуроров сведения ФНС России. Согласно письму Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.04.2019 № 111-18-2019/Ип5672 в прокуратурах субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратурах назначены системные администраторы, наделенные возможностью оперативно обеспечивать доступ пользователям к ИС МЭВ ГП РФ для самостоятельного получения данных из налоговых органов.

С учетом предстоящего принятия новых кодифицированных законодательных актов в сфере административной юрисдикции и принимая во внимание двоякую функциональную роль (надзор за исполнением законов и административное преследование) органов прокуратуры в реализации соответствующих правовых норм одним из наиболее востребованных направлений электронного взаимодействия прокуроров с

органами публичной власти видится именно формирование межведомственной информационной системы, оперирующей данными о совершенных правонарушениях и совершивших их лицах, в том числе и применительно к законам субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности). Допускаем, что в обозримой перспективе будет налажен надлежащий учет лиц, совершающих административные правонарушения, в том числе и в целях формирования рейтинга законопослушности у граждан, определенная часть которых, как показывают данные о тех же злостных нарушителях правил дорожного движения, создает проблемы для окружающих.

Безусловно, принимая во внимание положения утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации<sup>40</sup>, информационное взаимодействие должно осуществляться с учетом необходимости соблюдения требований по недопущению доступа к соответствующим сведениям посторонних пользователей. Утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2019 № 830 Концепция безопасности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации к *объектам информационной безопасности* в органах прокуратуры<sup>41</sup> в первую очередь относит информационные ресурсы с *ограниченным доступом* (составляющие государственную и иные охраняемые законом виды тайны) и *персональные данные*, а среди мер обеспечения безопасности в области обеспечения защиты информации называет *обеспечение конфиденциальности, целостности и доступности информации*. При этом к *внешним угрозам безопасности* относятся в том числе неправомерный доступ к базам данных информационных систем, персональным компьютерам, локальным сетям, средствам связи, оргтехнике органов прокуратуры, а также сведениям на бумажных и машинных носителях информации с целью получения информации, содержащей государственную и иную охраняемую законом тайну, либо в целях дезорганизации работы органов прокуратуры.

Подводя итог сказанному, отметим, что современные подходы к организации работы в прокуратуре, в том числе в рамках межведомственного взаимодействия, особенно с органами исполнительной власти в сфере обеспечения законности и правопорядка, требуют внедрения новых технологий и ставят на повестку дня вопросы о надлежащем программном и материально-техническом оснащении взаимодействующих субъектов и повышении уровня компетенции соответствующих работников, задействованных в процедурах информационного обмена.

## **Понятие и содержание сервисного предназначения исполнительной власти**

Чуть больше четверти века назад в советский период невозможно было бы и говорить о каком-либо сервисном предназначении исполнительной власти, поскольку даже на ментальном уровне само понятие «исполнительная власть» у человека того времени отождествлялось с такими категориями как влияние, принуждение, управление, сила, господство, авторитет, контроль и т.д.<sup>42</sup>.

Появление в конце XX века новых информационных технологий по всему миру стало использоваться государствами для регулирования отношений между населением и властью, что легло в основу развития новых форм взаимодействия государства и общества.

Обращаясь к процессу данных инноваций, можно выделить две основные формы такого взаимодействия:

- государство как властный регулятор вмешивается в новые информационные системы, устанавливая четкие ограничения, приводящие к угнетению прав и стремлений граждан. Взаимодействие между государством и обществом посредством информационных технологий становится обязательным, а некомпетентность некоторых должностных лиц приводит к ущемлению прав граждан. Нечто подобное можно наблюдать в КНР, где технология «Золотой щит» строго фильтрует информацию в сети Интернет;

- государство, которое создает информационный «мостик», благодаря чему формируется более тесная, открытая и доступная среда для государственного регулирования общественной и частной жизни населения, переосмысливается понятие и предназначение власти, органы государственной власти наделяются новыми полномочиями, связанными с оказанием государственных услуг. Такая модель реализована, например, в Великобритании и США.

Современная государственная политика нашего государства, ориентируясь на опыт западных стран, все больше направлена на развитие таких форм взаимодействия государства, общества

и гражданина при которых на первый план выходят отношения реординации, т.е. переподчинения, когда «управляемый» добровольно обращается с каким-либо запросом, а «управляющий» обязан на него реагировать. При этом под «управляющим» следует понимать уполномоченный орган, а под «управляемым» – граждан, общественные организации, объединения и т.д. Данный подход находит свое подтверждение в концепции «E-government» (электронное государство).

Концепция «электронного государства» зародилась в государствах западного типа в конце 1990-х гг. как идея широкого использования современных информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов власти с целью повышения эффективности и прозрачности работы. Обозначенная теория сопровождалась другой идеей – созданием сервисно-ориентированного государства, т.е. государства, предоставляющего различные услуги своим гражданам в интерактивной форме»<sup>43</sup>. Именно эта идея была заложена в концепции развития в России электронного правительства, а также во множестве подобных проектов как в нашей стране, так и по миру. В настоящее время в России реализуется программа «Информационное общество (2011 - 2020 годы)»<sup>44</sup>, являющаяся логическим продолжением завершенной в 2010 г. концепции «электронного правительства»<sup>45</sup>.

Кроме того, в 2018 году на IV Всероссийском форуме центров государственных и муниципальных услуг была представлена концепция цифровизации государственного управления на 2018–2024 годы — «Сервисное государство 2.0». Предполагалось, что новая модель сервисного государства позволит объединить разные направления оказания услуг, которые развивались все эти годы параллельно и способствует комплексному решению жизненных ситуации граждан на основании автоматизированных бизнес-процессов («суперсервисы»), минимизирует участие чиновников в принятии решений по оказанию услуг, исключит бумажные документы как в процессе оказания услуг, так и между ведомствами, а МФЦ станет модератором в отношениях граждан и юридических лиц с органами власти. Вместе с тем у граждан появится возможность получать государственные услуги в проактивном режиме — государство само напомнит, когда и что нужно сделать, а все необходимые документы будут запрашиваться из электронных реестров органов власти по единому идентификатору.<sup>46</sup>

В своей работе Я. Коженко и А. Мамычева поясняют, что сервисный подход к построению современного государства «связан

с такими направлениями оптимизации властно-правовой деятельности, как развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, формирование «электронного правительства», коммуникативных технологий контроля и планирования, развитие «онлайновых» услуг, формирование многосторонних связей, позволяющих гражданам активно участвовать в отправлении власти»<sup>47</sup>. При этом И.А. Василенко ведет речь о «сервисном администрировании» как об одной из новых технологий публичного управления, получивших обоснование в рамках теории «нового государственного управления» (new public management). При этом суть сервисного подхода к публичному управлению, по мнению данного автора, состоит в следующем<sup>48</sup>:

1) государственные институты должны обеспечить более качественное обслуживание граждан «путем использования современной электронной системы предоставления услуг государственных учреждений»;

2) поскольку государственное управление существует на деньги граждан –налогоплательщиков, оно должно быть «развернуто прежде всего в сторону удовлетворения нужд граждан, а не самих бюрократов»;

3) в современных условиях вся деятельность государственной службы должна расцениваться в первую очередь как «служба сервиса» для граждан.

Как видно, получение даже специалистами, не говоря о рядовых гражданах, целостного представления о сути сервисного государства, его важнейших (сущностных) признаках, масштабах и глубине предстоящих перемен, связанных с его построением в России, на основе приведенных рассуждений весьма затруднительно.

Однозначно, можно заявить лишь то, что государственный сервис следует рассматривать как институт административного права. Такая позиция находит свое отражение, как уже упоминалось выше, в концепции администрирования<sup>49</sup>. Некоторые авторы данную научно-теоретическую модель определяют как либеральную, поскольку смысл этой теории на их взгляд заключается в том, что административное право регулирует сферу государственного управления, одним из предназначений которого и является реализация социально значимых государственных функций, а также предоставление гражданам государственных услуг.

**На наш взгляд такая трактовка концепции государственного администрирования не является корректной.** Аргументируем нашу позицию.

Общеизвестно что элементарную систему управления составляют, прежде всего, - субъект управления в лице должностного лица государственной администрации, а также объект управления, которым будут выступать как подчинённые сотрудники, так и другие с юридические и физические лица. При этом между ними существует как прямая, так и обратная связь, по каналам которых субъект управления дает управленческие команды объекту управления и получает информацию о состоянии объекта управления.

При таком подходе следует согласиться с авторитетным мнением профессора Майорова в том, что «...где есть система-там есть управление. В случае отсутствия такой организационной системы, следует говорить об администрировании»<sup>50</sup>.

Представляется, здесь уместно обратить внимание на следующий методологический посыл, что гражданин по своей инициативе, обращается в любой орган государственной власти для получения того или иного вида государственных услуг. В настоящее время такие функции возложены на МФУ, при этом органы государственной администрации на основании Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>51</sup> обязаны представить такую услугу. Здесь нет государственного управления, более того гражданин по собственной инициативе инициирует возникновение правоотношения с государственными органами и имеет законное основания чтобы его права были реализованы.

Развивая данное умозаключение следует пояснить, что отношения реординации (сервисные) не подразумевают подчинение гражданина какому-либо органу власти, более того данные отношения определяет позитивный метод правового регулирования, в отличии от управления, которому присущ императивный метод (власти и подчинения).

Здесь также уместно отметить, что администрирование это не только прерогатива исполнительной власти. Содержание данной деятельности составляет органическая триада органов государственной власти: помимо исполнительной, еще и законодательной и судебных органов. Как нами отмечалось в ранее опубликованных работах<sup>52</sup>, исполнительная власть оказывает сервисные государственные услуги гражданам, при этом законодательная власть принимает нормативные правовые акты направленные на развитие и обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина, также судебная власть призвана осуществлять контроль за законностью принимаемых должност-

ными лицами государственной власти решений, а в случаях нарушения законных прав и свобод человека и гражданина, по собственной инициативе, либо по инициативе лица, чьи права были нарушены незаконными действия должностных лиц государственной администрации, принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод в судебном порядке.

Таким образом все государственные органы власти призваны на основании Конституции обеспечивать, поддерживать и оказывать содействие в реализации Конституционных прав и свобод гражданина РФ.

При таком подходе предмет административного права современной России, который в советских учебниках, да и в подавляющем большинстве научных публикаций различных исследователей ассоциировался с управлением, при этом авторы отмечали, что административное право – по сути управленческое право, регулирующее правоотношения: *во-первых*, в сфере государственного управления и *во-вторых*, в сфере охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности. К сожалению, такой подход остался в работах ученых-административистов «старшего» поколения, которые так и не смогли преодолеть забор управленческой парадигмы советского административного права.

Однако с учетом реалий сегодняшнего дня предмет современного административного права также составляет *третий* большой блок отношений реординации, то есть сервисных отношений по оказанию государственных услуг, когда инициатива исходит снизу, от граждан, при этом государство обязано предоставлять такую услугу.

Здесь следует обратить внимание на очень существенное положение.

Также не стоит забывать, что Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном обсуждении в декабре 1993г., 25 летний юбилей которой, мы праздновали в прошлом году, определила основные векторы развития российской государственности, приоритетами которой стала защита и обеспечение прав и свобод человека и гражданина, при этом интересы государство отошли как бы на второй план.

Как отмечалось ранее, сегодня мы строим правовое, социальное, сервисное государство органы которого должны оказывать государственные услуги гражданам, их общественным объединениям организациям по их запросу.

В контексте данного тезиса представляется целесообразным вновь обратиться к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. №

210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Данные положения закрепили основные направления совершенствования государственных услуг. К числу последних относится создание и развитие сети много функциональных центров (МФЦ) по оказанию государственных услуг, 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.

Согласно Справки «Об административных регламентах осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентах предоставления государственных услуг», основанной на анализе действующих Приказов различных министерств РФ<sup>53</sup>, можно говорить о том, что общее число государственных функций (услуг) достигает 966 наименований. Из них порядка 215 имеют исключительно контрольно-надзорный характер, а 752 – характер услуги.

Все это свидетельствует о «спросе» на государственные услуги, который формируется при возникновении у населения потребности в оформлении, учете своих прав, например на ведение предпринимательской деятельности, осуществление различных транзакций, получение льгот и социальных услуг и т.д. По данным ООН Россия заняла третье место в мировом рейтинге по темпам роста базу регламентации и продолжают их работу<sup>54</sup>.

**Грищенко Л.Л.,**  
*профессор Государственного университета  
управления, профессор Академии управления МВД России,  
доктор юридических наук, профессор*

## **Проблемные вопросы ситуационного управления безопасностью города в условиях урбанизации**

В соответствии с Конституцией России (ст. 3) носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В этом контексте обеспечение безопасности жителей города является непосредственной обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления, которые осуществляя власть народа, самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы минимизации потенциально опасных угроз для города исходя из интересов населения<sup>55</sup>.

Однако следует подчеркнуть, что специфика функционирования органов управления городским хозяйством при минимизации современных угроз для человека в городе сопряжены со значительными трудностями.

Во-первых, количество и многообразие угроз не позволяет предусмотреть весь комплекс мер по их прогнозированию и минимизации.

Во-вторых, трудозатраты городского бюджета на повышение безопасности жителей города связано со значительным увеличением затрат, что сказывается на снижении жизненного уровня населения и наносит существенный ущерб социальной сфере.

В-третьих, ограниченные возможности большей части городов в получении полнотой и достоверной информации о проблемных ситуациях регионального и федерального масштаба.

В-четвертых, низкий уровень автоматизации (цифровизации) управления, что не позволяет значительной части городов структуру управления безопасности перевести на ситуационное.

В-пятых, проблема нехватки квалифицированных кадров для осуществления управления при угрозе и возникновении чрезвычайных обстоятельств (ситуаций) современными системами и методами.

В-шестых, отсутствие всестороннего прогноза и низкая степень готовности городских структур к разрешению управленческих проблем в области безопасности. Кроме того, сегодня наблюдается тенденция на иждивенческую позицию в органах управления ряда городов с точки зрения их ожидания от федеральных и региональных структур не только информации об угрозах, но и реагирования при их возникновении исключительно бло-

ком сил и средств соответствующих государственных министерств и ведомств.

Рассмотрение сущности процесса ситуационного управления безопасностью города соответствующими органами целесообразно начать с понятийного аппарата предметной области и, прежде всего, уяснить смысловое значение терминов: «управление», «система управления», «ситуационное управление».

В словаре русского языка С.И. Ожегова под «управлением» понимается: «... руководить, направлять деятельность, действия кого, чего-нибудь<sup>56</sup>. С точки зрения философского подхода к понятию «управления» мы находим - элемент, функция структуризованных систем, возникающих природным (эволюционным) или искусственным (рукотворным) путем<sup>57</sup>. Всезнающая Википедия, ссылаясь на К.В.Харченко, дает следующее определение «управлению» - процесс прогнозирования, планирования, организации, мотивации, координации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь цели организации<sup>58</sup>. Таким образом, под управлением будем понимать процесс воздействия субъекта управления на объект управления с целью достижения заданной цели.

Под «органами управления» понимается «структура, выполняющая задачи по управлению чем либо»<sup>59</sup>. Современные органы управления городом подразделяются по назначению и способу формирования. В качестве примера целесообразно использовать модель органов управления городом описанную в монографии В.В. Таболина «Правовая теория современного российского города»<sup>60</sup>.

Главной моделью, определяющей всю систему управления города, он называет «пирамиду» (схема 1). Критикуя модель «пирамиды» и анализируя ее недостатки (консервативность и функциональная ограниченность связей лидера, вертикально-поступательная структура, отсутствие горизонтальных управленческих связей и др.), профессор В.В. Таболин делает вывод, что это не мешают ей определять всю систему государственного, муниципального и хозяйственного управления, потому что она выстраивает иерархию звеньев по уровням компетенции (квалификации, опыта и т.п.), ставя во главе одного - самого «компетентного и уполномоченного».

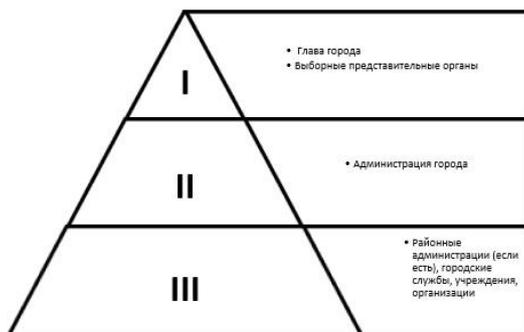


Схема 1.

*«Пирамида» структуры органов городской власти и управления*

Современная структура органов власти и управления города разделена (как минимум) на три уровня:

I. - глава города (мэр, глава муниципального образования, глава администрации), выборный представительный орган власти (депутаты), осуществляющие правовое регулирование и стратегическое управление муниципальной деятельностью (определяет приоритеты и пути развития).

II. – администрация города (муниципалитет, департаменты, управления, отделы), осуществляющая исполнительные функции на тактическом уровне управления (планирует и организует деятельность исполнителей по выполнению поставленных задач).

III. - районные администрации (в больших и крупных городах), городские службы, учреждения и организации, обеспечивающие оперативное, повседневное функциональное обслуживание населения (непосредственная реализация функций управления)<sup>[61]</sup>.

Из схемы видно, что особенностью такой городской модели является то, что с большинством населения непосредственное управленческое соприкосновение имеет только третий уровень. Этим и объясняется двойственная природа управления города – как хозяйствующего субъекта, так и субъекта управления обеспечения безопасности жизнедеятельности населения. Первый и второй уровни при этом осуществляют в основном властно-управленческие функции, т.е. создают необходимые условия для того чтобы требуемая работа была сделана на третьем (базовом) уровне. В этой связи полагаем целесообразным создание органов управления и координации по обеспечению безопасности города на первом, его наполняемость со второго и непосредственное участие третьего уровня.

Появление в сочетании с «управлением» сказуемого «ситуационное» дает нам основание утверждать, что оно определяет форму и методы управ-

ления основанные на новых технологиях, а именно, на технологиях опирающихся на цифровую платформу. Определяя суть ситуационного управления современные ученые вычлняют в нем главные составляющие, а именно оперативность (быстроту) выполнения управленческих операций, осуществляемое в дополнение к стратегическому, перспективному<sup>62</sup>.

Исходя из определений, применительно к деятельности органов обеспечения безопасности города под процессом ситуационного управления следует понимать деятельность органов управления по поддержанию постоянной готовности сил и средств, их подготовке к действиям при возникновении угрозы и руководству ими при предупреждении, пресечении и ликвидации последствий негативных явлений и процессов, а так же при чрезвычайных обстоятельствах (ситуациях) с использованием цифровых технологий для анализа, выработки стратегии, определении структур и процессов при достижении целей безопасности.

Одним из признаков ситуационного управления является наличие определенной структуры, организации. Ведь сам термин «управление» в русском языке предполагает, что есть тот, кто управляет, и тот (то), кем (чем) управляют.

Для реализации соотношения «кто и кем» управляет с применением цифровых технологий необходимы меры по развитию системы управления и переводу его к ситуационной модели. Традиционно, система управления представляет из себя совокупность трех элементов: органа управления с присущими ему техническими средствами и методами действий; объекта управления; средств управления, имеющих систему каналов связи и средства автоматизации.

Соблюдение требований, предъявляемых к системе управления позволяет реализовать его на уровне ситуационного, которое обеспечит выполнение любой задачи по предотвращению, минимизации и ликвидации угроз населения города. Задачи управления, его стороны в совокупности со складывающейся обстановкой предполагают выработку определенных требований к управлению: устойчивость, непрерывность и оперативность.

Как показывает практика, комплекс задач (функций), решаемых в процессе ситуационного управления по обеспечению безопасности города составляет основное его содержание и включает:

- организацию и проведение мероприятий по повышению (поддержанию) готовности органов управления (в том числе органов обеспечения безопасности города), сил и средств ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (ситуаций) и населения города;

- непрерывное добывание, сбор, изучение, отображение, анализ и оценку данных обстановки;

- принятие решений на ликвидацию последствий чрезвычайных обстоятельств (ситуаций);

постановку задач силам ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (ситуаций);

планирование деятельности и выполнение задач;

организацию и поддержание взаимодействия;

организацию и выполнение мероприятий по ресурсному обеспечению;

организацию системы управления;

организацию и осуществление постоянного контроля и помощи при выполнении поставленных задач<sup>63</sup>.

Для решения вышеназванного комплекса задач (функций) с использованием цифровых ресурсов в структуре ситуационного управления необходимо иметь:

- во-первых, достаточно квалифицированных и добросовестных сотрудников, способных качественно реализовать все необходимые функции ситуационного управления в сфере безопасности;

- во-вторых, достаточное финансово-экономическое обеспечение этих функций и этих кадров в виде сбалансированного бюджета и эффективной городской собственности.

Как показывает практика, практически все органы управления в случае угрозы либо возникновении чрезвычайных обстоятельств (ситуаций) создаются как временные и уже тогда, когда обстановка требует принятия экстренных мер по локализации очагов опасности и оказания помощи гражданам пострадавшим в результате негативного события. Напротив, задача органов обеспечения безопасности города должна быть направлена, прежде всего на анализ обстановки, выявления негативных тенденций, прогноз потенциальных угроз и их минимизацию для человека и в целом для жителей города.

В этой связи полагаем целесообразным создание на региональном и муниципальном уровне постоянно действующие органы управления по обеспечению безопасности, которым может стать Совет безопасности. Данный орган управления, функционирующий в качестве совещательного при главе администрации, будет осуществлять подготовку решений по вопросам обеспечения защищённости жизненно важных интересов жителей города от различного рода угроз, проведения единой политики по обеспечению безопасности. Председателем Совета безопасности будет являться глава администрации города. При этом, его работа в совете безопасности будет носить характер координации деятельности на этапе анализа и оценки обстановки и управления при возникновении непосредственной угрозы опасности для жителей города.

Основными задачами Совета безопасности могут являться:

обеспечение условий для осуществления главой администрации города полномочий в области обеспечения безопасности;

формирование политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, выработка мер по их нейтрализации;

оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности органов власти и местного самоуправления в области обеспечения безопасности<sup>64</sup>.

Для деятельности Совета безопасности города сегодня представляет интерес переход от непосредственного (прямого) управления на, так называемое, ситуационное управление с использованием цифровых технологий. Под непосредственным управлением следует понимать работу органов обеспечения безопасности при возникновении угрозы, либо ликвидацию последствий чрезвычайных обстоятельств (ситуаций). Как показывает практика данная функция является управлением в кризисных ситуациях и не обеспечивает процесс предотвращения самих угроз на долгосрочную и краткосрочную перспективу.

В этом случае, через ситуационное управление будет возможность с использованием цифровых технологий предвидеть опасности, проблемы, осуществить анализ, определить симптомы, меры по снижению отрицательных последствий и готовить предложения по использованию политических, экономических, социальных и силовых мер для минимизации угроз и последующего развития города.

В качестве аналогов для пунктов управления обеспечения безопасности городом можно взять современные центры управления регионом<sup>65</sup> и многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>66</sup> (например Московский областной центры управления регионом. Концепция его применения выражена следующим образом: «Все знаем-быстро решаем-не допускаем»).

**Зубарев С.М.,**  
*заведующий кафедрой административного права и процесса*  
*Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*  
*доктор юридических наук, профессор;*

**Иванов А.В.,**  
*старший научный сотрудник Центра стратегических*  
*социальных и социально-политических исследований*  
*Института социально-политических исследований*  
*Федерального научно-исследовательского социологического*  
*центра Российской академии наук, кандидат социологических*  
*наук*

## **О позитивных и негативных последствиях внедрения цифровых технологий в процесс государственного и общественного контроля<sup>67</sup>**

Цифровизация государственного управления охватывает различные области государственной и общественной жизни. Одной из важных составляющих этого процесса выступает внедрение цифровых технологий в осуществление государственного и общественного контроля. В частности, это предусмотрено различными программными документами, среди которых подпрограмма «Информационное государство» (далее – подпрограмма), которая является частью государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»<sup>68</sup>, а также федеральный проект «Цифровое государственное управление» (далее также - федеральный проект)<sup>69</sup>. Так, в рамках подпрограммы предусмотрены различные результаты, направленные на цифровую трансформацию контроля и надзора. Например, в системе электронного правительства (мероприятие 4.2) предусматривается контроль выполнения установленных нормативными актами требований при межведомственном электронном взаимодействии, а в рамках реализации мероприятия 4.3 «Создание и внедрение современных информационных технологий в сфере государственного управления» планируется автоматизация основных процессов при реализации контрольно-надзорных функций посредством функционирования типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности и организации деятельности органов контроля и надзора на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации в составе единой информационной среды.

Несколько мероприятий по цифровизации контрольной и надзорной деятельности предусматривает федеральный проект "Цифровое государственное управление". В частности, будет создано единое окно цифровой обратной связи, включая обращения, жалобы, в том числе по государственным услугам, функциям, сервисам (п.1.16); усовершенствованы механизмы обработки обращений, мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений. Подключены к инфраструктуре единой системы по работе с обращениями граждан государственные органы, органы местного самоуправления (п. 1.31).

Окончательная реализация намеченных мероприятий во многом зависит от степени участия в них граждан, от того, насколько они понимают и готовы использовать цифровые технологии при осуществлении контроля за деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц и государственных служащих. На выяснение отношения граждан к цифровизации общественного контроля было направлено социологическое исследование, проведенное учеными Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) при научно-методической поддержке Центра стратегических социальных и социально-политических исследований Института социально-политических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук.

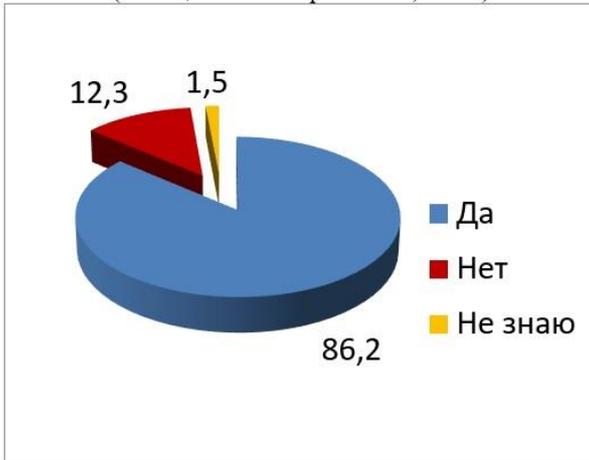
Опрос был проведен в период с 15 января 2020 г. по 15 февраля 2020 г. в городах Центрального федерального округа. Выборочная совокупность репрезентирует генеральную по основным социально-профессиональным и демографическим признакам (полу, возрасту и роду занятий) респондентов. Статистическое отклонение +/-10%. При проведении полевого этапа использован метод случайной выборки.

### **Оценка респондентами важности общественного контроля деятельности исполнительных органов власти.**

О важности и необходимости общественного контроля заявили подавляющее число респондентов - 86,2%. (см. диаграмму 1).

*Диаграмма 1*

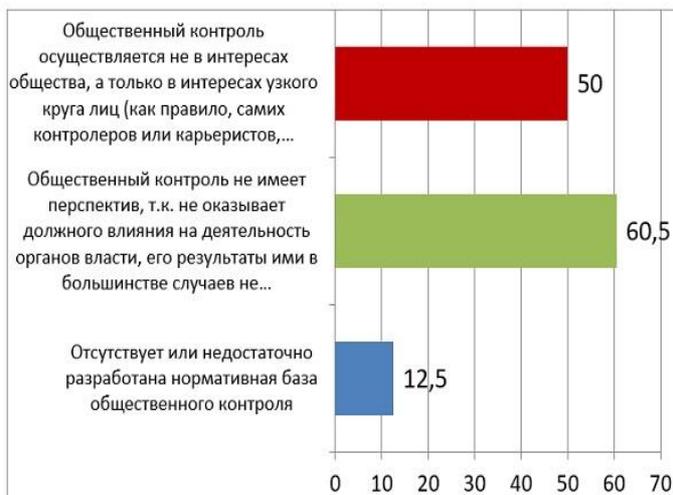
**Считаете ли Вы, что необходимо осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц и государственных служащих?**  
(от общего числа опрошенных, N=65)



Респонденты, придерживающиеся позиции «общественный контроль не нужен» (не эффективен), в большинстве случаев объясняют свою позицию тем, что «результаты общественного контроля не учитываются или носят фиктивно-демонстрационный характер» (62,5%), а половина респондентов убеждена в «предвзятости и ангажированности результатов общественного контроля в интересах узкого круга лиц, а не интересах общества». О недостаточной разработке нормативной базы общественного контроля заявило 12,5% опрошенных, в основном считающих, что результаты общественного контроля не влекут правовых последствий для органов исполнительной власти. По сути, установки этой группы респондентов лежат в основе позиции тех, кто считает результаты общественного контроля фиктивно- демонстрационными и не подлежащими учету в деятельности органов государственного контроля (см. диаграмму 2).

**Почему Вы не считаете, что необходимо осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц и государственных служащих?**

(N=65, сумма превышает 100%, т.к. возможно было выбрать несколько вариантов ответа)



Таким образом, проблема, которая сдерживает участие граждан в общественном контроле, во многом имеет правовые истоки. Поэтому можно надеяться, что она получит разрешение, если на законодательном уровне будет установлена обязанность органов исполнительной власти по учету результатов общественного контроля и ответственность должностных лиц за ее невыполнение.

**Формы участия граждан в общественном контроле.**

Эффективность общественного контроля в значительной степени определяется наличием и уровнем распространенности различных форм личного участия граждан в общественном контроле за деятельностью исполнительных органов государственной власти. Результаты исследования свидетельствуют, что более половины опрошенных (56,9%) уже имеют опыт личного участия в различных формах общественного контроля. Наиболее часто респонденты принимали участие в публичных слушаниях и обсуждении готовя-

щихся к принятию законодательных актов (29,2%), в удаленной антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, оценке деятельности исполнительных органов власти с использованием (12,3%), направляли электронные жалобы на чиновников (16,3%) и т.п. (см. диаграмму 3.).

**Диаграмма 3**

**Участвовали ли Вы лично в осуществлении общественного контроля? Если да, то в какой форме?**

(N=65, сумма превышает 100%, т.к. возможно было выбрать несколько форм участия)



Отрадно, что почти треть опрошенных (29,2%), из числа участвовавших в общественном контроле, уже имели опыт использования цифровых технологий.

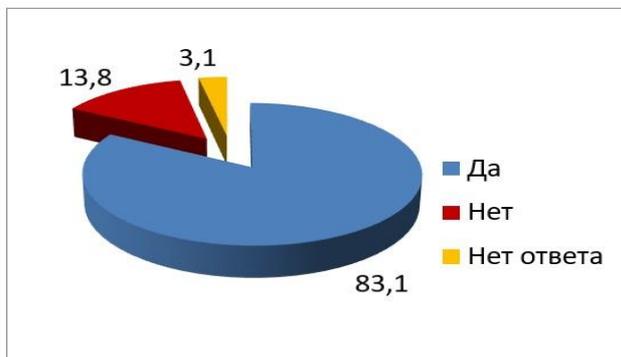
**Уровень информированности граждан об использовании цифровых технологий в системе общественного контроля деятельности исполнительных органов власти.**

Важным показателем для развития общественного контроля является уровень информированности граждан об использовании уже

имеющихся цифровых технологий, которые реально работают в рамках общественного контроля (см. диаграмму 4).

**Диаграмма 4**

**Уровень информированности респондентов об использовании цифровых технологий в общественном контроле**



Подавляющее число респондентов (83,1%) знают об использовании цифровых технологий при осуществлении общественного контроля и могут оценить их известность (распространенность). Участникам опроса предложили проранжировать по этому критерию различные цифровые технологии общественного контроля. Наиболее известной (распространенной) из них оказалось направление в электронной форме жалоб граждан на решения (действия) органов исполнительной власти. В полученной иерархии данному показателю присваивается ранг «1» (5,46 из 7 возможных баллов), что соответствует качественной интерпретации – «высоко востребованная и распространённая электронная процедура, применяемая в общественном контроле». Полученная иерархия распространенности различных цифровых форм общественного контроля свидетельствует о значительном потенциале его возможностей, повышения уровня доверия населения к его результатам. Так, о высокой степени распространенности «участия в публичных слушаниях и опросах на сайте «Активный гражданин» ([ag.mos.ru](http://ag.mos.ru)) и его аналогах в других регионах страны» подтвердило 79,3% опрошенных граждан (4,46 балла), что соответствует рангу «2» в иерархии. Высокий уровень информированности граждане показали в отношении других цифровых технологий, таких как «общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)» - 3 позиция в

рейтинге (3,98 балла) и «направление общественных инициатив» через сайт «Российская общественная инициатива» (roi.ru) - 4 строка в иерархии (3,92 балла) (см. таблицу 1).

**Таблица 1**

**Иерархия распространенности цифровых технологий  
общественного контроля**

<b>РАНГ</b>	<b>Цифровые технологии общественного контроля</b>	<b>БАЛЛЫ</b>
<b>1</b>	Электронные жалобы на действия органов власти	<b>5,46</b>
<b>2</b>	Участие в публичных слушаниях на сайте «Активный гражданин» (ag.mos.ru)	<b>4,46</b>
<b>3</b>	Общественное обсуждение проекта нормативного правового акта на сайте regulation.gov.ru	<b>3,98</b>
<b>4</b>	Направление общественных инициатив через сайт «Российская общественная инициатива» (roi.ru)	<b>3,92</b>
<b>5</b>	Независимая антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов на сайте regulation.gov.ru	<b>3,47</b>
<b>6</b>	Публичные консультации в нормотворческих процедурах органов исп. власти на сайте regulation.gov.ru	<b>3,45</b>
<b>7</b>	Оценка деятельности глав террит. органов исп. власти на сайте "Ваш контроль" (vashkontrol.ru)	<b>3,16</b>

В целом респонденты показали хорошее знание цифровых технологий общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, что, безусловно, способно повысить уровень его цифровизации. Набирают популярность и вызывают рост доверия у

граждан различные сайты (regulation.gov.ru, roi.ru, ag.mos.ru, vashkontrol.ru и т.п.), представляющие возможность дистанционного участия граждан в процедурах общественного контроля, что особенно ценно и важно для формирования в России эффективного гражданского общества.

### **Позитивные и негативные последствия внедрения цифровых технологий в общественный контроль.**

Внедрение цифровых технологий в сферу общественного контроля, как и всякий инновационный процесс, сталкивается с целым рядом сложностей и проблем адаптационного характера, а также социальных опасений.

Респондентам был задан вопрос о возможных негативных последствиях, связанных с цифровизацией общественного контроля, на который утвердительно ответило 59,4% опрошенных. К числу проблем, вызывающих наибольшее беспокойство, респонденты отнесли «сведение к минимуму возможностей личного контакта чиновников и граждан, дальнейшее дистанцирование власти от народа» - (31,3%). Во многом эти опасения можно объяснить негативным опытом общения граждан с чиновниками, когда искусственно затягивалось разрешение вопросов из-за того что жалоба передавалась в различные инстанции без принятия решения по существу. Кроме того, вполне возможно, что для рассмотрения обращений граждан будет применен искусственный интеллект, что также обезличит процесс их рассмотрения, и как, следствие, ответственность чиновников. Респонденты старшего поколения указали на негативность замещения традиционного способа взаимодействия граждан и властных структур различного уровня из-за излишне усложненного и «недружелюбного» интерфейса, применение которого вызывает значительные трудности у пользователей (граждан) из-за недостаточного уровня компьютерной грамотности.

Более четверти опрошенных (28,1%) заявили о росте вероятности «парализации деятельности органов власти из-за большого количества жалоб граждан, а также иных результатов общественного контроля граждан, направленных с использованием цифровых технологий». Данная проблема сегодня находит свое решение в совершенствовании технического оснащения органов исполнительной власти всех уровней, использующих современные алгоритмы обработки и хранения данных (облачные технологии, большие объемы данных и продвинутую аналитику), позволяющие рассматривать и давать своевременные ответы на каждое обращение граждан.

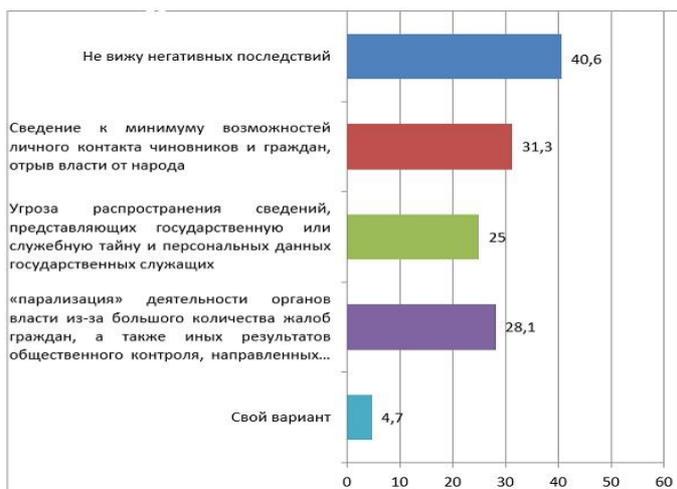
Значительное количество опрошенных граждан (25%) считают, что цифровые технологии пока не обеспечивают необходимую степень защиты личных данных пользователей, а также сведений, содержащих госу-

дарственную или служебную тайну. Думается, что данные опасения граждан (социальные фобии) будут иметь устойчивую тенденцию к снижению по мере совершенствования аппаратного и программного обеспечения, постоянного роста уровня защищенности виртуальных личных данных, с одной стороны, и постепенного повышения уровня компьютерной грамотности населения, с другой.

Более 40% респондентов прежде всего молодого и среднего возраста не видят негативных последствий от внедрения цифровых технологий в процесс общественного контроля, что позволяет сделать вывод о высокой степени адаптации и готовности этой части опрошенных к использованию цифровых технологий в различных областях жизни (см. Диагр. 5).

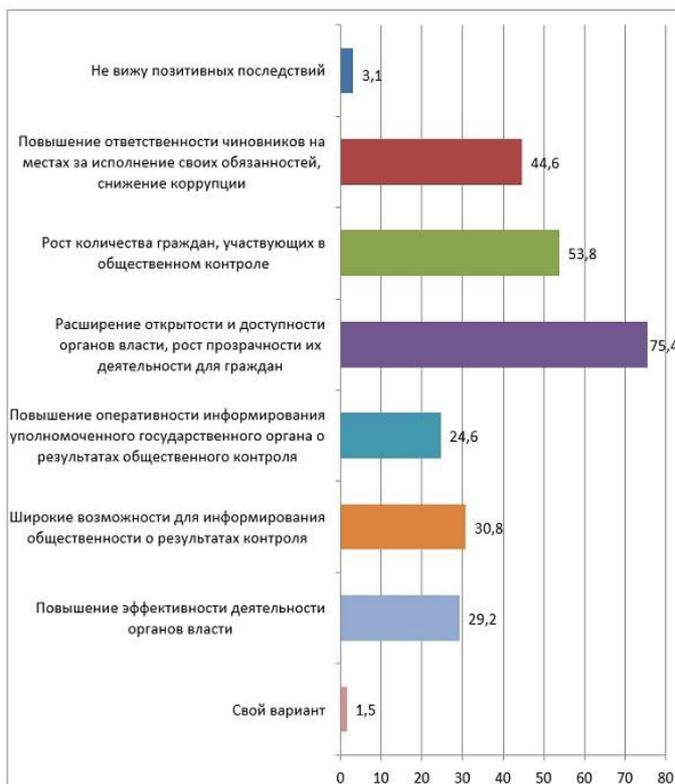
**Диаграмма 5**

**Структура представлений респондентов о возможных негативных последствиях внедрения цифровых технологий в общественный контроль**



Перевод общественного контроля на цифровую основу, по мнению большинства опрошенных (96,9%), открывает новые возможности для участия граждан в этом процессе. Какие наиболее существенные преимущества цифровых технологий в первую очередь отмечают респонденты? (см. диаграмму 6).

**Структура представлений респондентов о возможных позитивных последствиях внедрения цифровых технологий в общественный контроль**



Прежде всего, необходимо отметить крайне малое количество респондентов, считающих, что позитивные последствия от внедрения цифровых технологий отсутствуют, таковых всего 3,1% от общего количества принявших участие в опросе. Это свидетельствует о наличии в российском обществе позитивных социальных ожиданий от внедрения цифровых технологий в общественную жизнь страны. К числу наиболее существенных преимуществ внедрения цифровых технологий в общественный контроль респонденты относят: расширение открытости и доступности органов власти, рост прозрачности ее деятельности для граждан - 75,4%; увеличение числа граждан,

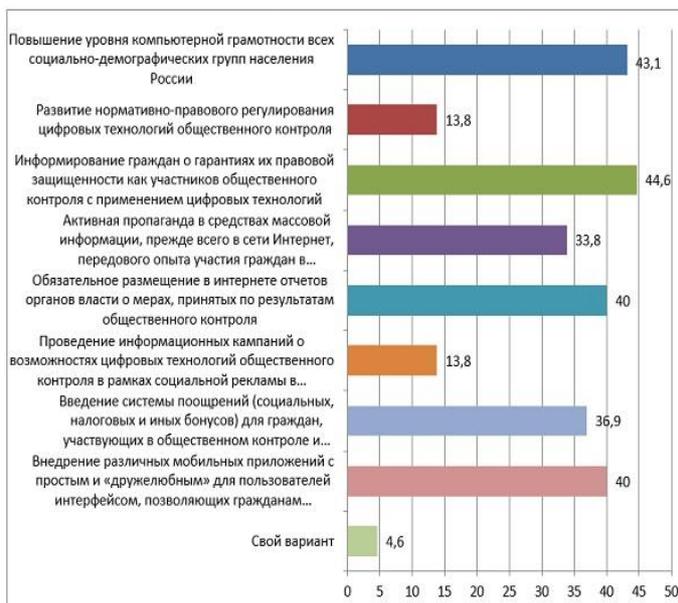
участвующих в общественном контроле – 53,8%; повышение ответственности чиновников, прозрачности их деятельности, снижение уровня коррупции – 44,6%. По мнению 29,2% граждан, принявших участие в исследовании, использование цифровых технологий при осуществлении общественного контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти приведет к росту эффективности их деятельности, а 24,6% отмечают, что возрастет скорость информирования уполномоченных государственных органов о результатах проверок и доведения предложений общественных контролеров.

Приведенные данные позволяют сделать вывод, что использование цифровых технологий в целом позитивно влияет на развитие общественного контроля в России, делает его более массовым, доступным, оперативным, существенно снижает возможности коррупции в органах исполнительной власти, повышает степень их ответственности. Являясь одной из базовых функций гражданского общества, эффективный общественный контроль способствует укреплению и росту авторитета его основных институтов (политических партий, общественных движений и объединений граждан и т.п.).

### **Респонденты о возможных мерах расширения участия граждан в общественном контроле с использованием цифровых технологий.**

Данный вопрос анкеты направлен на выявление основных проблем, препятствующих внедрению цифровых технологий в общественный контроль. Для устранения препятствий респонденты отметили необходимость: расширения законодательных гарантий защищенности и информирования общественных контролеров о них – 44,6%, роста уровня компьютерной грамотности всех социально-демографических групп населения – 43,1%, обязательного размещения в Интернете отчетов органов власти о мерах (действиях), принятых по результатам общественного контроля - 40,0%, разработки и внедрения мобильных приложений, позволяющих осуществлять общественный контроль «в один клик» - 40%. Представляют интерес и требуют дальнейшего анализа данные о поддержке более чем третью опрошенных граждан (36,9%) такой меры, как введение системы поощрений (социальных, налоговых и иных бонусов) для граждан, участвующих в общественном контроле и использующих цифровые технологии (см. диаграмму 7).

**Какие меры, по Вашему мнению, необходимо предпринять для расширения участия граждан в общественном контроле с использованием цифровых технологий?**



**Основные выводы по результатам социологического исследования**

1. Установлено, что применение цифровых технологий общественного контроля связано с социальными ожиданиями положительных эффектов от его осуществления, в первую очередь связанных с увеличением прозрачности деятельности исполнительных органов государственной власти, повышением ее эффективности, ростом ответственности чиновников за исполнение своих обязанностей, увеличением количества граждан непосредственно участвующих в общественном контроле.

2. Как показало исследование, наблюдается рост доверия граждан к уже созданным технологиям цифрового общественного контроля за счет его удобства и доступности. Одновременно с ростом компьютерной грамотности населения растет востребованность и доверие к ряду интернет-ресурсов, реализующих возможности общественно-

го контроля. К их числу относятся: «regulation.gov.ru», «vashkontrol.ru», «roi.ru», «ag.mos.ru». Почти треть опрошенных (29,2%), из числа имеющих опыт участия в общественном контроле, уже использовали цифровые технологии.

3. Подавляющее число респондентов (83,1%) знают об использовании цифровых технологий при осуществлении общественного контроля. По мнению опрошенных, наиболее известной (распространенной) из них стало направление в электронной форме жалоб граждан на решения (действия) органов исполнительной власти (5,46 из 7 возможных баллов).

4. Более половины респондентов (59,4%) указали на возможные негативные последствия, связанные с цифровизацией общественного контроля. К числу проблем, вызывающих наибольшее беспокойство, опрошенные отнесли «сведение к минимуму возможностей личного контакта чиновников и граждан, дальнейшее дистанцирование власти от народа» - (31,3%), «парализацию деятельности органов власти из-за большого количества жалоб граждан, а также иных результатов общественного контроля граждан, направленных с использованием цифровых технологий» - 28,1%, «отсутствии необходимой степени защиты личных данных пользователей, а также сведений, содержащих государственную или служебную тайну» - 25%.

5. Перевод общественного контроля на цифровую основу, по мнению большинства опрошенных (96,9%), открывает новые возможности для участия граждан в этом процессе. К числу наиболее существенным позитивным последствиям внедрения цифровых технологий в общественный контроль респонденты относят: «расширение открытости и доступности органов власти, рост прозрачности ее деятельности для граждан» - 75,4%; «увеличение числа граждан, участвующих в общественном контроле» - 53,8%; «повышение ответственности чиновников, прозрачности их деятельности, снижение уровня коррупции» - 44,6%; «рост эффективности деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц и государственных служащих» - 29,2%; «возрастание скорости информирования уполномоченных государственных органов о результатах проверок и доведения предложений общественных контролеров» - 24,6%.

6. Для развития цифровых технологий общественного контроля респонденты отметили необходимость: расширения законодательных гарантий защищенности и информирования общественных контролеров о них - 44,6%, роста уровня компьютерной грамотности всех социально-демографических групп населения - 43,1%, обязательного размещения в Интернете отчетов органов власти о мерах (действиях), принятых по результатам общественного контроля - 40,0%, разработки и внедрения мобильных приложений, позволяю-

щих осуществлять общественный контроль «в один клик» - 40%; введения системы поощрений (социальных, налоговых и иных бонусов) для граждан, участвующих в общественном контроле и использующих цифровые технологии - 36,9%.

7. Социологическое исследование показало, что использование цифровых технологий, по мнению респондентов, в целом позитивно влияет на развитие общественного контроля в Российской Федерации, делает его более массовым, доступным, оперативным, существенно снижает возможности коррупции в органах исполнительной власти, повышает степень их ответственности.

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

## **Обеспечение национальной безопасности в условиях цифровой трансформации<sup>70</sup>**

Процесс цифровой трансформации государственных органов, начавшийся в начале нынешнего века, имеет огромное значение в сфере обеспечения национальной безопасности. Это обусловлено тем, что деятельность в рассматриваемой сфере базируется на адекватном анализе субъектами обеспечения национальной безопасности, самыми многочисленными из которых являются органы исполнительной власти, рисков, вызовов, опасностей и угроз с применением всей совокупности средств по их предотвращению. К таким средствам в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>71</sup> (далее - Стратегии) отнесены «политические, военные, организационные, социально-экономические, *информационные*, правовые и иные меры». Перечень основных показателей состояния национальной безопасности представлен в п.115 Стратегии, который может уточняться по результатам всестороннего и объективного мониторинга негативных факторов, влияющих на интересы личности, общества и государства.

В соответствии со ст.4 Федерального закона «О безопасности» основные направления государственной политики в области национальной безопасности определяет Президент Российской Федерации, а государственные органы во взаимодействии институтами гражданского общества реализуют их на основе концептуальных и доктринальных документов<sup>72</sup>. В этой связи существенным является формирование необходимых и достаточных информационных массивов о состоянии защищенности национальных интересов (интересов личности, общества и государства), интегрированных в единую систему организационно-информационной базы, которые способствуют принятию своевременных и эффективных управленческих решений государственными органами в сфере обеспечения национальной безопасности. В информационную систему входят информационные ресурсы конституционного совещательного государственного органа - Совета Безопасности РФ, государственных органов, органов местного самоуправления, распределенных ситуационных центров и государственных научных организаций, осуществляющих свою деятельность во взаимосвязи и взаимодействии друг с другом.

Следует отметить, что в сфере обеспечения национальной безопасности в последние годы используется геополитический подход, представляющий возможность выявить целый ряд факторов, активно влияющих на потенциал государства в решении задач по защите национальных интересов. Начиная со второй половины XX века, исследователи изучают особые «пространства», связанные, но не сводимые к географическому пространству. С появлением ядерного оружия возникло особое глобальное военное «пространство», обширные масштабы человеческой деятельности позволили обнаружить особое глобальное экологическое «пространство». Сегодня в полной мере обосновывается факт формирования глобального информационного «пространства», позволившее человечеству почувствовать его возможности вместе с позитивными и негативными последствиями.

С позиции глобализационных процессов специалистов рассматриваются так называемые «промышленные революции»: первая «промышленная революция» XVIII-XIX вв., обусловленная изобретением Д. Уаттом первого двигателя; вторая - начала XXв., связанная с изобретениями электричества и конвейера по сборки автомобилей Д. Фордом; третья - 60-х годов прошлого столетия, связанная с появлением первого компьютера. Наконец, четвертая «промышленная революция», характеризующая массовым внедрением в производство киберфизических систем - «Индустрия 4.0». Учеными предлагается рассматривать единое информационное пространство промышленного оборудования и информационных систем, позволяющее осуществлять их взаимодействие без участия человека<sup>73</sup>. Одним из основных принципов этой парадигмы является техническая помощь машин человеку в обработке больших объемов данных.

В п.21 Стратегии отмечается большое влияние на характер международной обстановки усиливающегося противоборства в глобальном информационном пространстве, обусловленное стремлением стран использовать информационные технологии для достижения своих геополитических целей. Американский политолог З.Бжезинский предсказывал нашей стране безнадежное будущее, высказав в 1991 году, что «произошло крушение исторической российской государственности»<sup>74</sup>. Однако Россия не только не исчезла, но и приобрела статус «лидирующей мировой державы, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира»<sup>75</sup>. Россия нацелена на формирование дружественных геополитических пространств, способствующих ее социально-экономическому развитию.

Не отрицая в целом идею «промышленных революций», рассмотрим глобальное информационное пространство через призму развития российской стратегической культуры на основе российских национальных целей. Как известно, стратегические подходы использовались теоретиками многих зарубежных стран. Например, англо-американский специалист по стратегическим исследованиям Колин С. Грей считал, что для американцев стратегическая культура стала «полезным инструментом понимания самих себя, других и того, как это другие видят нас»<sup>76</sup>. В России стратегические взгляды начали отражаться в первых в Концепциях национальной безопасности 2007 и 2010 годов, позиционирующих нашу страну в мире. Затем, в первой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2009г. была представлена система стратегических национальных приоритетов, целей и мер в области обеспечения национальной безопасности. Считаем, что знаменательным этапом продолжающегося процесса становления стратегической культуры стало принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>77</sup>, положившее начало формированию системы стратегического планирования в различных сферах жизнедеятельности.

В механизме обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования осуществляется разработка и реализация документов стратегического планирования, а также контроль за их реализацией. К основным документам стратегического планирования, направленных на обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических национальных приоритетов относятся, прежде всего, Стратегия, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации<sup>78</sup> и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы<sup>79</sup>.

Президентом Российской Федерации был сформулирован период «осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации», обозначающий национальные цели по обеспечению «ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере»<sup>80</sup>. Так, в Стратегии национальной безопасности к стратегическим национальным приоритетам на долгосрочную перспективу, т.е. на шесть и более лет, отнесено повышение качества жизни российских граждан. С целью противодействия угрозам качеству жизни граждан государственные органы и органы местного самоуправления, а также общественные объединения и организации должны обеспечивать развитие информационной инфраструктуры, доступность информации по различным вопросам социально-политической, экономической и ду-

ховной жизни общества, равный доступ к государственным услугам, в том числе с использованием информационных и коммуникационных технологий.

Основные цели и задачи по реализации этих стратегических национальных приоритетов в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, направленных на развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики раскрыты в Стратегии развития информационного общества. На Президиуме Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 4 июня 2019 г. была утверждена национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», целью которой является создание до 2024 г. устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных на основе преимущественно отечественного программного обеспечения государственных органов, органов местного самоуправления и организаций.

В Стратегии национальной безопасности среди основных показателей, необходимых для оценки состояния национальной безопасности, на первом месте обозначена «удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств». Большую роль в аккумуляции объективной информации по этому критерию играет механизм сбора и рассмотрения поступивших от граждан обращений в государственные органы и организации в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>81</sup>.

В соответствии с Указом Президента РФ «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»<sup>82</sup> для защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозирования развития социально-экономических и общественно-политических процессов государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации должны ежемесячно представлять в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций. Как известно, обществом с ограниченной ответственностью «Электронные Офисные Системы (проектирование и внедрение)» как ведущим разработчиком систем управления электронным документооборотом было разработано специальное программное обеспечение для подготовки аналитических материалов на основе данных, содержащихся в системах электронного документооборота.

В современных реалиях идет реализация трансформации не только органов исполнительной власти, но и других государственных органов (например, органов прокуратуры<sup>83</sup>). В ходе исполнения этой концепции должны быть достигнуты цели по созданию условий для оперативной реализации надзорных функций, повышению информационной безопасности, развитию свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия органов прокуратуры с государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и гражданами.

Полагаем, что высокой эффективности цифровой трансформации органов исполнительной власти должны способствовать принципы оптимизации, надежности, стандартизации, унификации, импортозамещения и информационной безопасности. Разумеется, в условиях высокой степени прозрачности деятельности государственных органов, активного электронного взаимодействия с гражданами, влекущего фундаментальные изменения служебных процессов, форм и методов работы повышается вероятность возникновения угроз национальной безопасности в информационной сфере. Достаточный уровень обеспечения информационной безопасности цифровой платформы и служебных процессов может быть обеспечен проведением организационных мероприятий с применением технических средств, направленных на защиту информационных ресурсов на всех этапах жизненного цикла от просмотра, изменения, уничтожения информации посторонними лицами, от утечки за счет побочных электромагнитных излучений, от специальных устройств перехвата при передаче информации между объектами вычислительной техники, а также поддержанием доступности и единства информации для разрешенных пользователей. Для обеспечения конфиденциальности, целостности и доступности передаваемой информации, снижения возможного ущерба, на наш взгляд, целесообразно использование преимущественно современных российских технологий, отечественного программного обеспечения и оборудования, российских криптографических стандартов.

В условиях цифровизации государственного управления немаловажным является формирование компетенции государственных служащих с учетом достижений научно-технического прогресса и изменений в российском законодательстве на основе постоянного обучения по таким направлениям как цифровизация профессиональных знаний, переход на цифровой образовательный стандарт, электронные информационно-справочные ресурсы, система центров компетенции по различным направлениям деятельности, система автоматизированной оценки и формирования отчетности и других.

## **Проблемы реализации запретов в административно-деликтном праве в условиях цифровизации государственного управления**

В условиях цифровизации государственного управления проблемы запретов в праве как минимум не теряют своей актуальности, а даже больше – приобретают остроту, поскольку при их реализации всегда существует тонкая грань между обеспечением карательной функции государства и защитой прав и свобод человека и гражданина. Среди ученых правоведов феномен запретов поднимался многократно, тем самым создана теоретическая база данной проблематики. Анализируя различные точки зрения ученых теории права, можно дать следующую характеристику их содержания «запрет наряду с дозволением и соблюдением являются способом реализации правовых норм, подкреплен аппаратом государственного принуждения»<sup>84</sup>. Опредмечивая общую позицию ученых теории права на специфическую отрасль административно-деликтного права, можно констатировать, что в ряде случаев запреты в административно-деликтном праве представляют собой способы реализации норм административно-деликтного права, посредством которых распространяется их действие, оснащённые мерами административного принуждения. Для административно-деликтных запретов, как и запретов в целом, характерна также общая утвердительная задача: обеспечить сохранность и безопасность существующего правопорядка и общественных отношений. И тем самым с нормативно-юридической точки зрения запреты в административно-деликтном праве выражаются в обязанности воздержаться от совершения административно наказуемых действий.

Иными словами, рассматривая административно-деликтный запрет как юридическую обязанность, на него распространяются все признаки указанной правовой категории. Специфика содержания административно-деликтных запретов, обусловленная построением вектора своего поведения таким образом, чтобы не совершать административные деликты, выражает характерные признаки административно-деликтных приемов и способов, обеспечивающих и реализующих запреты в административно-деликтном законодательстве, правовое опосредование которых исполняется в правовых нормах, гарантированное мерами административного принуждения. Чаще

всего запреты исполняются субъектами административного права в форме соблюдения нормативных предписаний<sup>85</sup>.

Необходимо отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» установлены следующие задачи в сфере цифровизации системы государственного управления:

внедрение современных информационных технологий и создания соответствующей платформы во всех сферах государственного управления.

разработка и внедрение национального механизма осуществления согласованной политики государств – членов ЕАЭС.

Правительством Российской Федерации в целях реализации выше обозначенного Указа Президента России был разработан федеральный проект «Цифровое государственное управление», в рамках программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Реализуемые уже около 2 лет национальные проекты для реализации поставленных Президентом России целей не в полной мере используют выделенные бюджетные средства. По информации Минфина России по состоянию на 1 августа 2019 года исполнение бюджета на федеральный проект «Цифровое государственное управление» составляет всего 5,7%.

В последнее время в рамках цифровизации госуслуг действуют так называемые суперсервисы – это комплексные госуслуги, оказываемые в проактивном режиме в связи с типичными жизненными обстоятельствами (например, рождение ребёнка, оформление заявки на кредит и т.д.).

Предполагается, что каждый суперсервис будет состоять из взаимосвязанных госуслуг, услуг бюджетных учреждений, а также негосударственных сервисов (банковских, страховых и пр.).

Таким образом, основными характеристиками суперсервисов являются:

Типизация и стандартизация услуг на основании распространённых жизненных ситуаций.

Реестровая модель, когда юридическую значимость имеет не бумажный документ с синей печатью, а запись в реестре государственной информационной системе.

Многоканальность – использование различных средств информирования и получения результатов (мобильные устройства, соцсети, сайты, банковские приложения, e-mail).

Исключение участия человека из процесса принятия решений, т.е. принятие решения по заданным алгоритмам на основе утвержден-

ных правил, регламентов. Основные параметры федерального проекта «Цифровое государственное управление».

Между тем, запреты в административно-деликтном праве, выступающие как методы государственного управления в условиях ее цифровизации обладают всеми присущими им признаками. Однако, если делать преломление на фактор цифровизации, то можно предположить, что реформирование будет направлено на повышение эффективности сбора штрафов посредством усовершенствования баз данных административно-наказанных лиц. Кроме того, возможно внедрение платформы «Безопасный город» с системой распознавания лиц повсеместно на всей территории Российской Федерации. Указанная система позволит оперативно раскрывать не только преступления, но и административные правонарушения. Это позволит, прежде всего, переложить монотонный труд с человека на информационные технологии.

Таким образом, именно запреты в административно-деликтном праве являются самым распространенным из всех видов правовых запретов. С помощью них государство контролирует и поддерживает правопорядок и законность, безопасность личности и общества, а также определяет пределы вмешательства в частную жизнь граждан.

Цифровизация государственного управления позволит существенно повысить эффективность применения запретов в административно-деликтном праве как в контексте увеличения показателей раскрываемости административных правонарушений, так и в отношении увеличения показателей исполнения административных наказаний.

## **Цифровая трансформация государственных услуг**

В последнее время идет активное развитие цифровых решений в различных сферах, затрагивающих жизнь человека, в том числе и в сфере государственного управления. Как отмечает доктор юридических наук Т.В. Щукина, происходит трансформация государства в цифровую платформу по предоставлению разнообразных услуг населению. Так, функции государственного управления по большей части стали сводиться к реализации эффективного судебного контроля, контроля исполнительных органов государственной власти и предоставлению государственных услуг<sup>86</sup>.

В марте 2018 года Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному собранию<sup>87</sup> были обозначены сроки обеспечения предоставления практически всех государственных услуг в режиме реального времени, с учетом дистанционных сервисов. Такая работа должна быть завершена в течение 6 лет.

Цифровая трансформация государственных услуг происходит в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика».<sup>88</sup> Д.А. Медведев, будучи Председателем Правительства Российской Федерации, на Заседании Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности заявил, что к 2024 году 70 процентов государственных услуг и для граждан, и для бизнеса должны оказываться в цифровой форме<sup>89</sup>. При этом к указанному периоду цифровые технологии на 100 процентов должны быть внедрены при оказании приоритетных массовых социально-значимых государственных и муниципальных услуг<sup>90</sup>.

На решение задачи по внедрению цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг направлены следующие меры:

- до 31 декабря 2020 года должны быть разработаны и приняты федеральный закон и иные нормативные правовые акты, закрепляющие целевое состояние предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе: реестровую модель их предоставления; экстерриториальность и проактивность; типизацию и стандартизацию приоритетных региональных и муниципальных услуг; многоканальность; машиночитаемое описание процесса оказания услуг; исключение участия человека в процессе принятия решения при предоставлении приоритетных государственных

услуг; единую систему сбора обратной связи от получателей услуг и иные направления совершенствования предоставления государственных услуг;

- до 31 декабря 2024 года должно быть обеспечено информирование о доступных электронных услугах и сервисах электронного правительства, о преимуществах использования механизмов получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также обеспечена возможность доступа пользователей в модели «одного окна» посредством единого портала государственных и муниципальных услуг;

- до 31 декабря 2024 года должно быть создано единое окно цифровой обратной связи, включая обращения, жалобы, в том числе по государственным услугам, обеспечено функционирование и развитие инфраструктуры электронного правительства, а также информационных систем, направленных на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде;

- до 31 декабря 2024 года должна быть обеспечена разработка, внедрение и эксплуатация облачной цифровой платформы обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг и сервисов, в том числе в электронном виде, а также осуществлена доработка и эксплуатация Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций), в том числе облачного решения для субъектов Российской Федерации.

Среди положительных результатов предоставления государственных услуг в электронном виде можно выделить следующие.

Во-первых, снижение административного усмотрения и субъективности кадрового персонала, повышение уровня прозрачности в процессе подготовки и принятия административных решений, а также извещения получателей услуг или контролирующего органа о процессе их реализации.

В научной литературе в качестве одной из моделей развития сферы государственных услуг предложена полная автоматизация процесса их оказания. Это возможно в случае разработки такой интегрированной информационной системы, к которой имели бы доступ не только органы государственной власти, но и учреждения социальной сферы, банки, сферы труда и занятости и др. Такая система предполагает уведомительный порядок оказания большинства государственных услуг, не требующий обращения гражданина в соответствующие государственные органы<sup>91</sup>.

Во-вторых, возможность осуществлять мониторинг качества государственной услуги и качества обслуживания при ее предоставлении в процессе использования информационных технологий в публичной управленческой деятельности. Разграничить качество самой государственной услуги и качество ее предоставления предложено Е.Г. Иншаковой<sup>92</sup>. Так, качество государственной услуги характеризуется, прежде всего, результатом, т.е. степенью реализации прав и свобод граждан, обеспечиваемых Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами. Качество обслуживания при предоставлении государственной услуги характе-

ризуется открытостью информации об услуге, территориальной шаговой доступностью места ее получения, минимальным временем ожидания заявителя, комфортностью условий в процессе ее оказания.

Оцениванию качества оказания услуг будет способствовать установление единых стандартов, в том числе и для услуг в электронном виде. Этот вопрос также поднимался на вышеупомянутом заседании Правительственной комиссии. Кроме того, в целях сбора мнений граждан о качестве государственных услуг создан и функционирует Федеральный телефонный центр<sup>93</sup>. Указанные обстоятельства окажут влияние на повышение ответственности должностных лиц органов власти за несоблюдение требований нормативных правовых актов при выполнении административных процедур<sup>94</sup>.

В-третьих, экономия как временных ресурсов, так и финансовых затрат государства на оказание услуг. Этому способствует создание порталов предоставления государственных услуг (Госуслуги, [www.mos.ru](http://www.mos.ru) и др.), в результате чего происходит автоматизация не только непосредственного процесса взаимодействия гражданина с государственными органами, но и государственных органов между собой посредством системы межведомственного взаимодействия. Автоматизация системы оказания государственных услуг, как отмечают авторы монографии «Юридическая концепция роботизации», способствует роботизации в сфере государственных институтов (по направлению «государство – человек»)<sup>95</sup>.

В-четвертых, уменьшение коррупционного риска за счет деперсонификации предоставляемых услуг<sup>96</sup>. Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г.<sup>97</sup> было акцентировано внимание на том, что цифровизация всей системы государственного управления, повышения ее прозрачности является мощным фактором противодействия коррупции.

При этом предоставление государственных услуг в дистанционном порядке сопряжено с определенными трудностями. Речь идет, например, о несовместимости порталов оказания государственных услуг разных субъектов Российской Федерации, дополнительных временных затратах в случае направления документов для проверки в соответствующие ведомства. Отличается уровень доступности предоставления услуг в электронном виде в разных регионах, не везде обеспечена правильная коммуникация между органами власти в онлайн-режиме, в том числе между федеральными и региональными органами власти. В некоторых случаях нормативно установлено требование о выдаче результата предоставления услуги в виде документа на бумажном носителе, что препятствует цифровой трансформации. Например, справка о наличии (отсутствии) судимости или отказ в выдаче справки о наличии (отсутствии) судимости выдается в виде документа на бумажном носителе<sup>98</sup>.

Автоматизация процесса проверки документов по базам органов государственной власти, вовлеченных в процесс оказания государственных услуг гражданам, использование, например, системы обработки больших данных помогут преодолеть указанные трудности. Так, в Паспорте федерального проекта «Цифровое государственное управление» говорится о формировании Национальной системы управления данными<sup>99</sup>, которая объединила бы данные о гражданах и организациях, содержащихся в государственных информационных системах (государственные данные) в единой инфраструктуре.

Учитывая, что стремительно растет количество запросов по банкам данных Министерства внутренних дел Российской Федерации (и от граждан, и от ведомств), актуальным встает вопрос развития информационных систем данного органа власти, модернизации его технической инфраструктуры. Информационные системы МВД России – это дополнительные, большие возможности в борьбе с преступностью, в области безопасности. Поэтому, как было отмечено на заседании Правительственной комиссии, МВД России является одним из ключевых участников национальной программы «Цифровая экономика».

Подводя итоги, отметим следующее. Цифровизация государственных услуг ориентирована на потребителя услуг, направлена на упрощение доступа к ним и улучшение качества их предоставления, а также на повышение контроля за деятельностью государственных органов, в том числе снижение коррупционной составляющей. Несмотря на некоторые трудности, бесконтактная технология работы с заявителями в значительной степени повысит доверие к государству со стороны граждан и инвестиционную привлекательность для ведения бизнеса.

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

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

## **Проблемы фискализации расчетов в сфере регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом в условиях цифровизации государственного управления**

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется третья волна реформы применения контрольно-кассовой техники. В Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»<sup>100</sup> (далее - Федеральный закон № 54-ФЗ) внесен ряд существенных изменений, затрагивающих интересы представителей различных сфер экономики. При этом, как отмечает ФНС России, давая разъяснения по применению положений закона, целями Федерального закона № 54-ФЗ является обеспечение интересов граждан и организаций, защиты прав потребителей, обеспечения установленного порядка осуществления расчетов, полноты учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей, в том числе в целях налогообложения и обеспечения установленного порядка оборота товаров<sup>101</sup>.

С 01 июля 2018 года контрольно-кассовая техника, включенная в реестр контрольно-кассовой техники, применяется на территории Российской Федерации в обязательном порядке всеми организациями и индивидуальными предпринимателями при осуществлении ими расчетов, за исключением случаев, установленных пунктом 1 статьи 1.2. Федерального закона № 54-ФЗ.

С 1 июля 2019 года Федеральным законом от 03.07.2018 № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>102</sup> абзац 4 пункта 2 статьи 2 признан утратившим силу (*исключения при продаже водителем или кондуктором в салоне транспортного средства проездных документов*) ввиду чего, продажа водителем или кондуктором в салоне транспортного средства проездных документов (билетов) и талонов для проезда в общественном транспорте должна осуществляться с применением контрольно-кассовой техники.

Нововведения породили комплекс проблем, обусловленный спецификой работы общественного транспорта, связанных с реализацией положений закона и невозможностью в полной мере обеспечить его исполнение.

Так, в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации в общественном транспорте нет устойчивой связи, способной обеспечить незамедлительный обмен информацией при расчетах, в том числе для целей выполнения требований по предоставлению QR-кода с фискальными данными, в связи с чем время на предоставление QR-кода на экране компьютерного устройства пользователя (перевозчика) может составить до нескольких минут, что приведет к увеличению времени посадки пассажиров и времени следования транспортного средства по маршруту.

Отсутствие связи также технически не позволит обеспечить передачу в момент расчета сведений о таком расчете в налоговые органы через оператора фискальных данных и таким образом послужит причиной для применения к перевозчику мер ответственности.

Кроме того необходимость формирования кассового чека в отсутствие связи препятствует развитию функциональности современных систем оплаты, включая привычные для пассажира скидки при пересадках в течение определенного времени с одного маршрута и/или вида транспорта на другой, а также использование в качестве социальных карт карты национальной системы платежных карт МИР без записи на эти карты специальных приложений и данных, не предусмотренных форматом банковского приложения карт МИР.

Задержки в обслуживании пассажиров и снижение в связи с этим качества обслуживания повлекут снижение выручки транспортных предприятий и неизбежно приведут к повышению тарифов и, следовательно, расходов муниципальных и региональных бюджетов, которые возмещают перевозчикам выпадающие доходы от перевозки льготных категорий граждан и убытки от хозяйственной деятельности для муниципальных и государственных предприятий.

Частичным решением указанных проблем стала, так называемая облачная фискализация с отложенным предоставлением фискального чека на сайте уполномоченной организации (оператора фискальных данных (далее – ОФД) или ФНС) по запросу пассажира (покупателя), для чего на билете размещаются сведения, позволяющие идентифицировать этот фискальный чек на сайте уполномоченной организации. Так, введенным Федеральным законом от 06.06.2019 № 129-ФЗ «О внесении изменений в

Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»<sup>103</sup> пунктом 5.9 статьи 1.2. Федерального закона № 54-ФЗ, закреплено право перевозчика при осуществлении расчетов за проезд в общественном транспорте водителем или кондуктором в салоне транспортного средства исполнить обязанность по направлению покупателю кассового чека путем предоставления покупателю билетов на бумажном носителе с указанием сведений, достаточных для идентификации и бесплатного получения покупателем с использованием информационных ресурсов оператора фискальных данных и (или) налогового органа, размещенных в сети «Интернет», кассового чека (бланка строгой отчетности) в электронной форме, который должен быть сформирован в день осуществления расчета.

Введение данной нормы позволяет перевозчику исполнить требования Закона № 54-ФЗ, оптимизировав при этом свои затраты по сравнению со стандартной схемой выдачи кассовых чеков.

Реализация данных законоположений имеет свою специфику.

День расчета. Операционный транспортный день обслуживания пассажиров не совпадает с календарным днем. Транспортный день начинается позднее 0.00 часов и заканчивается после 24.00. В этом время осуществляется перевозка пассажиров, прием на борту транспортных средств наличных денежных средств, готовятся отчетные документы за смену, в том числе реестры совершенных поездок для проведения расчетов. Учет данной специфики позволит пользователю (перевозчику) формировать кассовые чеки до окончания дня расчета, другим словами - даст возможность транспортному средству вернуться в парк и осуществить выгрузку транспортных транзакций из терминального оборудования для подготовки кассовых чеков.

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

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

выгрузке транзакций за текущий день после 24.00 (фактически после окончания календарного дня расчетов).

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

В связи с этим гарантировать получение перевозчиком денежных средств за поездку (проведение расчета) возможно только после получения авторизации от кредитной организации и моментом расчета (и соответственно днем расчета) для безналичных расчетов в общественном транспорте возможно определить момент авторизации. Данный подход будет соответствовать пункту 3 статьи 16.1 Федерального закона от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»<sup>104</sup>, а также позиции Министерства финансов Российской Федерации, изложенной в письме от 6 апреля 2018 г. № 03-01-15/22629<sup>105</sup>.

Однако в максимальной степени текущей практике расчетов в сфере общественного транспорта будет соответствовать признание моментом расчета момента окончательности перевода денежных средств (зачисления денежных средств на банковский счет оператора по переводу денежных средств, обслуживающего перевозчика) в соответствии с частью 9, 10 статьи 5 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»<sup>106</sup>, поскольку в настоящее время информация от банка-эквайрера поступает единым реестром по всем расчетам за операционный день в автоматизированную систему оплаты, после чего происходит распределение денежных средств перевозчику.

Предоставление кассового чека клиенту. Федеральный закон № 54-ФЗ дает возможность в целях предоставления кассового чека указывать в билете сведения (далее - Сведения), достаточные для идентификации и бесплатного получения покупателем (клиентом) с использованием информационных ресурсов ОФД и (или) налогового органа, размещенных в сети «Интернет».

Возможны три варианта реализации данного требования:

1. Использование в качестве Сведений реквизитов билета, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»<sup>107</sup>, которым предусмотрены различные формы билетов. При этом обязательными реквизитами, которые могут быть использованы для идентификации поездки и расчета, могут выступить следующие:

- а) наименование, серия и номер билета;
- б) наименование организации, выдавшей билет;
- в) вид транспортного средства, осуществляющего перевозку пассажира;
- г) стоимость билета.

Пассажир, имея на руках билет и сведения об ОФД, на сайте ОФД путем указания данных сведений получает возможность получения кассового чека в электронном виде.

Недостатками данного сценария являются:

- сложный пользовательский сценарий – необходимость аккуратного и точного введения большого объема информации (риск ошибки);
- необходима высокая степень интеграции с ОФД (включение в состав передаваемых фискальных данных значительного дополнительного объема информации).

2. Использование в качестве Сведений указываемого на билете специального кода, обеспечивающего уникальность сведений о расчете, формируемого автоматизированной системой.

Пассажир, имея на руках билет и сведения об ОФД, на сайте ОФД путем указания специального кода получает возможность получения кассового чека в электронном виде, что существенно упрощает пользовательский сценарий.

Недостатком данного сценария являются отсутствие поддержки использования традиционной билетной рулонной продукции.

3. Использование в качестве Сведений стандартных данных, необходимых для проверки чека в мобильном приложении ФНС России.

Реализация такого сценария также предусматривает формирование в автоматизированной системе оплаты проезда терминалом при печати билета уникального кода для каждого расчета, содержащего ссылку на сайт автоматизированной системы, где он сохраняется вместе с информацией о расчете. После формирования кассового чека фискальные данные добавляются в автоматизированной системе к уникальному коду. Клиент, вводя уникальный код на сайте оператора автоматизированной системы, перенаправляется на сайт оператора фискальных данных, обработавшего данный расчет, при этом в качестве идентификатора используется не уникальный код, а готовые фискальные данные, по которым клиенту будет предоставлен кассовый чек в электронном виде в стандартном порядке.

Данный сценарий обладает наибольшим потенциалом для стандартного использования во всех регионах и его реализация не требует доработок на стороне ОФД или ФНС России, а также специальной технической интеграции с ОФД.

С учетом изложенного для исполнения требований Федерального закона № 54-ФЗ необходимо нормативно урегулировать понятия дня расчета, момента расчета и определить способы направления кассового чека клиенту для их реализации при осуществлении пассажирских перевозок в Российской Федерации.

**Морозова Н.А.,**  
*доцент кафедры конституционного,  
административного и муниципального права  
Юридического института Сибирского  
федерального университета (г. Красноярск),  
судья Третьего арбитражного апелляционного суда  
(г. Красноярск),  
кандидат юридических наук*

## **КоАП РФ – упущенные возможности цифровой эпохи**

Производство по делам об административных правонарушениях, в настоящее время урегулированное нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) стремительно совершенствуется, законодатель движется к формированию отдельной процессуальной отрасли – административному юрисдикционно-деликтному процессу. Для этой цели авторы «Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (Концепция) предусмотрели разделение административно-деликтного законодательства на две части – материально-правовую (об административных правонарушениях и административной ответственности) и процессуальную (о порядке привлечения к административной ответственности).

Вместе с тем для того, чтобы производство стало процессом, «наиболее совершенной формой процедуры властной государственной деятельности»<sup>108</sup>, необходима «развернутая регламентация всех стадий властной деятельности системой процессуальных норм»<sup>109</sup>. В качестве ориентира могут выступать те процессы, которые уже имеются в российском праве – уголовный и гражданский, административное судопроизводство. Производя сравнение норм этих отраслей с производством по делам об административных правонарушениях, становится заметной колоссальная разница в использовании достижений электронных форм взаимодействия. В гражданском процессе активно внедряется концепция электронного правосудия<sup>110</sup>, в то время как в производстве по делам об административных правонарушениях предусмотрена, по сути, только возможность направления извещения в любых формах и постановлений в электронном виде, да и то в ограниченном числе случаев.

Концепция не исправляет этого отставания, предусматривая возможность использования современных средств связи и коммуникаций только для направления извещений и уведомлений, получения информации о стадии производства по делу об административном правонарушении, направления в уполномоченный орган заявлений,

ходатайств, документов, да и то с осторожной оговоркой - при условии наличия у органа административной юрисдикции такой технической возможности.

К сожалению, это означает, что производство по делам об административных правонарушениях крайне нескоро вступит в цифровую эпоху.

Прежде всего, до тех пор, пока законодательно не будет закреплена обязанность органов административной юрисдикции использовать достижения современных средств связи и коммуникаций, возможность, на которую уповают создатели Концепции, у органов так и не появится.

Как представляется, производство по делам об административных правонарушениях – это именно тот процесс, который прежде всего необходимо переводить в электронный формат. Небольшая тяжесть проступков (за некоторыми исключениями) диктует необходимость удешевления процедуры их рассмотрения – и именно электронное производство позволяет экономить рабочее время, силы, бумагу, почтовые расходы и т.д. Огромное число правонарушений, совершаемых ежегодно, создает громадную нагрузку на органы административной юрисдикции, состоящую из составления бумажных документов и их рассылки, которая могла бы быть снижена при условии цифровизации производства. Использование устаревших форм взаимосвязи приводит к зависимости результатов производства от действий сторонних организаций – органов связи, поведения лиц, получающих корреспонденцию, и создает дополнительную неустойчивость правоприменительного акта. Требование об обязательном присутствии лиц, участвующих в производстве, предоставляет им возможности для злоупотребления их процессуальными правами. Все это в совокупности приводит к удлинению сроков производства по конкретным делам, иногда к пропускам сроков привлечения к ответственности, и в целом отрицательно сказывается на дисциплинированности участников производства.

Автор полагает, что решение этих проблем вполне возможно и требует совершения лишь нескольких решительных шагов.

Следует учитывать, что в соответствии с Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>111</sup>, все органы власти имеют сайты в сети Интернет, принимают обращения в электронном виде, соответственно техническая часть, необходимая для построения информирования участников производства по делам об административных правонарушениях и получения от них обратной связи, имеется уже в настоящее время. Равным образом для всех физических лиц создана возможность ис-

пользования Федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (и предусмотрено создание региональных порталов)<sup>112</sup>.

Единый портал государственных услуг имеет очень важное свойство. По сути, зарегистрировавшись на нем, гражданин предоставляет государству разрешение на направление ему информации через Единый портал, что не требует дополнительного разрешения, запроса согласия гражданина и т.д.

Единый портал также решает проблему идентификации лица, участвующего в производстве по делу об административном правонарушении - с помощью механизма единой системы идентификации и аутентификации<sup>113</sup>. Для государственных органов подтверждением подлинности документов и достоверности факта совершения действий конкретным лицом должна служить электронная цифровая подпись<sup>114</sup>.

Действующие «Требования к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг»<sup>115</sup> с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» вполне позволяют вписать в урегулированную ими систему взаимодействия и участие в производстве по делу об административном правонарушении. Для этого можно было бы считать информирование о ходе производства по делу об административном правонарушении, а также возможность подачи документов по делу об административном правонарушении в электронном виде государственной услугой, внося ее в Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг<sup>116</sup>.

Таким образом, проблема состоит только в организационном обеспечении. Что касается того, что возможность использования Единого портала не распространяется на юридических лиц, то этот вопрос может быть решён путём взаимодействия через Единый портал с законным представителем юридического лица - тем более что КоАП РФ предусматривает участие юридического лица в производстве именно через его руководителя или иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (статья 25.4 КоАП РФ).

Кроме этого, следует предусмотреть обязанность органов административной юрисдикции размещать на своих сайтах информацию о делах об административных правонарушениях, с указанием времени и места совершения всех процессуальных действий, определением процессуальной стадии, на которой находится дело, и итогового постановления. Такое размещение может иметь целью информирование о производстве иных лиц, не входящих в число его участни-

ков, способствуя, таким образом, достижению целей общей превенции. Помимо этого, размещение (своевременное) органом информации о ходе производства следует в таком случае считать надлежащим уведомлением лиц, не использующий Единый портал, и уведомленных о возбуждении дела.

Возвращаясь к проблеме извещения лиц, участвующих в деле об административном правонарушении, и не использующих Единый портал, можно предложить учитывать уже имеющийся опыт арбитражных судов и судов общей юрисдикции, использующих для извещения участников процесса все средства связи, в том числе и электронные письма, СМС-сообщения, сообщения в мессенджерах.

Следует закрепить возможность направления лицами, участвующими в деле, всех документов, ходатайств, в электронном виде – через Единый портал или путем заполнения формы документов, размещенных на официальном сайте органа<sup>117</sup>; с обязанием органов осуществлять их прием и обработку, и определением сроков на совершение этих действий – как для участников производства, так и для органов.

Отдельного внимания заслуживает проблема подачи жалоб по делам об административных правонарушениях в электронном виде. В настоящее время при обращении в суды, которые имеют возможность принимать любые заявления в электронном виде, для дел об административных правонарушениях требуется составление жалобы строго на бумажном носителе – потому что КоАП РФ иной возможности подать жалобу не предусматривает<sup>118</sup>, и суды выносят определения о возврате поступивших к ним технически безупречных жалоб<sup>119</sup>.

Возможности электронного документооборота позволяют органам административной юрисдикции взаимодействовать между собой, например, запрашивать информацию о правонарушителе, или истребовать доказательства, вообще без составления документов на бумажных носителях. Многие органы используют эти возможности уже сейчас<sup>120</sup>. Другой вопрос, что у таких документов должен быть официальный процессуальный статус, как у документов, полученных в результате межведомственного электронного взаимодействия<sup>121</sup>, и предоставление лицу, участвующему в деле, возможности ознакомиться с электронным документом должно происходить так же в электронном виде, дистанционно. В настоящий же момент такие документы распечатываются и используются для формирования дела в бумажном виде – что сводит на нет весь смысл электронного документооборота. Статус электронного документа, полученного с использованием электронного документооборота между органами

власти, как части дела об административном правонарушении должен быть указан в КоАП РФ.

Также внимания заслуживает вопрос об использовании доказательств, которые имеются в электронном виде – баз данных, содержания сайтов, электронной переписки и т.д. Сейчас зачастую для приобщения к делу они переводятся в бумажный вид, или из них осуществляются выписки, опять же предоставляемые в дело на бумажном носителе. На этом этапе обычно возникает много вопросов – о корректности отображения информации, о допустимых пределах ее искажения (сокращения), о возможностях ее актуализации по прошествии времени, о надлежащих способах удостоверения действительности такой информации и и т.д. Одно только указания в статье 26.7 КоАП РФ на то, что электронные доказательства являются документами, не достаточно. Нужны правила работы с ними, а также отдельные правила приобщения и хранения в материалах дела физических носителей, на которых они записаны<sup>122</sup>.

Возможность ознакомления с документами, имеющимися в деле об административном правонарушении, может быть реализована в виде изучения электронных копий документов – при условии, что в деле имеются такие электронные копии. Обязанность создавать электронные копии может быть возложена на органы административной юрисдикции, а может быть адресована лицам, предоставляющим документы в дело.

В идеале можно было бы представить себе составление электронного протокола – путем заполнения специальных форм сразу на сайте органа. Лицу, в отношении которого он составлен, может быть предоставлена возможность ознакомления с ним и приобщения своих пояснений так же в электронном виде.

Необходимо полностью отказаться от института понятых, заменить его на ведение видеозаписи и фотосъемки, поскольку ни процессуальное время, потраченное на поиск понятых, ни риски, связанные с особенностями их субъективного восприятия, не имеют никакого оправдания при существующих в настоящее время возможностях съемки любым лицом на свой телефон всего происходящего, что не требует ни специальных навыков, ни специального оборудования.

Излишним является требование о рассмотрении каждого дела об административном правонарушении при личном присутствии правонарушителя. Как кажется автору статьи, случаи, когда правонарушитель действительно необходим, связаны только с возможностью назначения ему административного ареста или выдворения за пределы РФ. Во всех остальных ситуациях личное участие не требуется. Вообще, как представляется, участие любого лица, не изъявив-

шего желания непременно присутствовать лично, может быть сугубо виртуальным. В этом случае негативные последствия совершения правонарушения будут связаны именно с назначенным наказанием, а не с участием в бюрократической процедуре.

Анахронизмом является требование о ведении протокола заседания органа на бумажном носителе – при наличии возможности вести аудио или видеозапись всего процесса разбирательства.

Нельзя не упомянуть необходимость существования единой электронной базы о правонарушителях, что позволило бы решать множество проблем – от установления факта повторности правонарушения в конкретном деле до выяснения эффективности административной ответственности в целом.

Указанные предложения являются очевидными и первоочередными. Производство по делам об административных правонарушениях не может оставаться в стороне от всеобщей тенденции цифровизации всех управленческих процессов и не должно быть островком архаики среди иных отраслей процессуального законодательства.

Следует еще раз подчеркнуть – все механизмы для внедрения возможностей, предоставляемых развитием информационных технологий, в производство по делам об административных правонарушениях уже имеются, многие рецепты уже опробованы в других процессах и производствах. Задача состоит только во включении в текст нового КоАП РФ указания на необходимость их использования и создании организационных условий для их внедрения.

В заключении необходимо уточнить – речь в данной статье все время шла об общем производстве по делам о административных правонарушениях, проходящем все стандартные стадии: возбуждение, рассмотрение, пересмотр и исполнение. Именно оно в наибольшей степени требует модернизации в рассматриваемом направлении «цифровизации». Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения и в области благоустройства территории, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, имеет свои особенности, и о его «цифровизации» следует говорить отдельно.

**Нагорных Р.В.,**

*профессор кафедры административно-правовых дисциплин  
Вологодского института права и экономики ФСИН России,  
доктор юридических наук, доцент,  
почетный работник высшего профессионального образования  
Российской Федерации*

## **Модернизация административно-правового регулирующего в условиях цифровизации экономики**

В зарубежной и отечественной литературе существует множество определений цифровой экономики, которые в основном сводятся к ее пониманию как «широкого диапазона видов экономической активности с использованием оцифрованной информации и знаний в качестве ключевого фактора производства, современных информационных сетей в качестве важной области деятельности, а также эффективного использования информационных и коммуникационных технологий в качестве важного фактора экономического роста и оптимизации экономической структуры»<sup>123</sup>.

В большинстве случаев цифровую экономику рассматривают как современный (переходный) этап развития электронных технологий, применяемых в различных отраслях экономической деятельности, который пришел на смену первичному этапу информатизации экономики и является основой для появления еще более сложных кибернетических моделей экономической деятельности и социального управления. Достигнутый уровень науки и техники в области информатизации подразумевает развитие и широкое применение цифровых технологий в области нейротехнологий и искусственного интеллекта, обработки больших данных, систем распределенного реестра (блокчейна), робототехники, беспроводной связи и промышленного интернета, виртуальной и дополненной реальности и др. В свою очередь применение новых цифровых технологий в различных сферах жизнедеятельности общества и государства также обуславливает и необходимость комплексной модернизации системы правового регулирования. Решение этой важнейшей задачи видится через призму всесторонней защиты прав и свобод человека и гражданина от возможного административного произвола, а также в целом достижения более высокого уровня социальной справедливости в обществе как основной идеи и цели современного социального правового демократического государства<sup>124</sup>, которое по замыслу разработчиков Конституции Российской Федерации 1993 года должно бы-

ло прийти на смену административно-командному авторитарному типу государства в нашей стране.

В зарубежной практике законодательное регулирование в области применения различных информационных технологий имеет разветвленный характер и охватывают значительный спектр общественных отношений в различных сферах: управленческой (регуляторной), охранительной, правозащитной и др. В специальной литературе отмечается, что законодательство об информационных технологиях (*Information technology law, cyberlaw, digital law, date law*) касается права использования информационных технологий и интернета, оно связано с правовой информатикой и регулирует распространение оцифрованной информации, программного обеспечения, электронной торговли, конфиденциальности, свободы выражения мнений, а также информационной безопасности, юрисдикции и юридической ответственности. При этом данное законодательство не образует отдельной правовой отрасли, а носит, как правило, межотраслевой характер<sup>125</sup>.

В нашей стране вопросам развития цифровой экономики (цифровизации) уделяется повышенное внимание. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 года<sup>126</sup> распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1632-р утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>127</sup>. Одним из базовых направлений реализации названной программы признано формирование новой регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий, а также осуществления экономической деятельности, связанной с их использованием (цифровой экономики).

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>128</sup>, в том числе с целью решения задачи по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере, Правительством Российской Федерации на базе программы «Цифровая экономика Российской Федерации» сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7<sup>129</sup>.

В соответствии с приведенной национальной программой предусмотрена реализация федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», который предполагает поэтапную разработку и реализацию законодательных инициатив, направленных на

снятие барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики и созданию благоприятного правового поля для реализации в российской юрисдикции проектов цифровизации.

Одновременно с этим планируется проведение работы над концептуальными актами, призванными создать возможности для появления новой, более эффективной системы управления изменениями, в том числе с помощью развития «регуляторных песочниц», площадок для технологического и организационного пилотирования новых цифровых технологий. В этих целях Постановлением Правительства Российской Федерации от 02 марта 2019 года № 234 (ред. от 07.12.2019) «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» утверждено Положение о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>130</sup>.

В свою очередь, формирование новой регуляторной среды подразумевает создание отдельных правовых институтов, направленных на решение первоочередных задач формирования цифровой экономики, а в перспективе – формирования комплексного законодательного регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики. Это обуславливает необходимость модернизации административного законодательства в части регулирования общественных отношений в сфере публичного управления в новых технологических реалиях.

В этой связи в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 года № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» утверждена «Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»<sup>131</sup>, которая, в том числе, предусматривает создание комплексной системы регулирования общественных отношений, возникающих в связи с развитием и использованием технологий искусственного интеллекта. Решение задачи развития административно-правового регулирования в этой сфере видится в следующих направлениях:

во-первых, адаптация нормативного регулирования к взаимодействию человека с искусственным интеллектом путем выработки соответствующих этических норм;

во-вторых, выработка новых нормативных актов с учетом требования об обязательном ограничении избыточного регулирования, которое может существенно замедлить темп развития и внедрения технологических решений.

Административно-правовое регулирование в области использования технологий искусственного интеллекта обуславливает создание специального административно-правового режима, связанного с

упрощенным доступом к персональным данным, тестированием и внедрением технологических решений, делегированием информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта, возможности принятия отдельных решений. При этом устанавливаются и определенные ограничения использования подобного рода технологий, прежде всего, в случаях ущемления прав и законных интересов граждан, а также при исполнении государственными органами государственных функций, направленных на обеспечение безопасности населения и государства.

Следующим важным направлением модернизации административного законодательства является совершенствование регулирования в сфере применения технологий распределенных баз данных (блокчейн), которые находят все большее применение в проведении финансовых операций (транзакций), идентификации пользователей, создании технологий кибербезопасности, учета персональных данных, удостоверения личности, электронного гражданства, идентификации беженцев, осужденных и т.д.

Правовую основу использования подобных технологий в настоящее время составляют Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>132</sup> и Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»<sup>133</sup>, которые, однако, не в полной мере удовлетворяют современным реалиям прежде всего в части легализации применения баз данных с использованием технологий блокчейн. Это возможно в случае законодательного признания информации в таких базах юридически значимой, а электронных блоков информации и их криптографических цепочек, соответственно, электронными формами документов и цифровыми подписями. Кроме того, применение таких технологий должно сопровождаться правовым регулированием в области легализации электронных договоров (смарт-контрактов или умных договоров), которые могут использоваться для обозначения правовых договоров или элементов правовых договоров, заключенных в электронной форме, а также автоматизированного исполнения обязательств, обеспечиваемого компьютерной программой. Вместе с тем основная проблема полной легализации технологий распределенных баз данных (блокчейн) связана с рисками в области национальной экономической безопасности при недобросовестном (противоправном) применении транзакций в различных криптовалютах и иных единицах учета представления цифрового баланса (токенах<sup>134</sup>), что обуславливает необходимость скорейшего решения задачи комплексного правового регулирования в цифровой сфере<sup>135</sup>.

Отчасти проблемы правового регулирования в сфере использования цифровых технологий были урегулированы Федеральным законом от 18 марта 2019 года № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>136</sup>, в соответствии с которым в законодательство введено понятие «цифровые права». Закон определяет порядок осуществления, распоряжения, передачу, залог, обременение и ограничение цифровых прав в гражданском обороте, а также регулирует ряд иных сопутствующих общественных отношений.

Разработан проект Федерального закона «О цифровых финансовых активах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о цифровых финансовых активах)», которым в качестве финансовых активов признаются такие цифровые права, как *«денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые закреплены в решении о выпуске цифровых финансовых активов, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра»*<sup>137</sup>.

Особую актуальность в применении цифровых технологий приобретают вопросы совершенствования правового регулирования в области развития цифровой инфраструктуры и информационной безопасности. В частности, в Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу<sup>138</sup> обозначены приоритетные задачи перехода страны на инновационный путь развития посредством создания соответствующей информационной инфраструктуры, которая обеспечила бы информационное сопровождение инновационного цикла от возникновения идеи до её внедрения в жизнь. В настоящее время организационно-правовое решение задач развития цифровой инфраструктуры возложено на Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации<sup>139</sup>, а также подведомственную ему Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)<sup>140</sup>. При этом одним из возможных направлений формирования информационной инфраструктуры рассматривается создание специализированного федерального органа исполнительной власти – Федерального агентства робототехники и искусственного интеллекта<sup>141</sup>.

В целом следует признать, что развитие информационных технологий приведет к значительной трансформации всего массива правового регулирования и правоприменительной практики в нашей стране, которая затронет как традиционные сферы правового регулирования (гражданский оборот, интеллектуальную собственность, антимонопольное регулирование, специальные правовые режимы, стандартизацию, трудовое законодательство, безопасность, противодействие терроризму, экстремизму, коррупции и т.п.), так и приведет к появлению ряда новых направлений в праве (управление изменениями, «LegalTech»<sup>142</sup>, интеграционное регулирование, цифровая среда доверия, финансовые технологии, большие данные, киберфизические системы и др.).

Все приведенные направления модернизации правового регулирования затронут институты современного публичного управления и приведут к системному изменению существующей административно-правовой надстройки, что обуславливает необходимость выработки и реализации мер по всесторонней защите прав и свобод человека и гражданина от возможных угроз, связанных с расширением возможностей противоправного использования информационных технологий.

Таким образом, комплексное развитие административно-правового регулирования в сфере применения современных цифровых технологий неизбежно затронет все три основные сферы административного права: регулятивную (управленческую), охранительную и правозащитную. При этом исходя из приоритета развития в нашей стране социального правового государства и наметившихся общемировых тенденций по переходу от традиционных моделей административного управления к сервисному социальному государству именно реализация социальной функции публичного администрирования становится важнейшим направлением модернизации российского административного права.

В числе важнейших первоочередных задач в этой области следует назвать:

во-первых, создание административно-правовых основ электронного (в т.ч. мобильного) правительства, обеспечивающего повышение эффективности и снижение затрат при выполнении управленческих функций и оказании государственных (муниципальных) услуг в онлайн-пространстве, повышения уровня межведомственного взаимодействия и интеграции компетенций посредством создания информационных сетей, развития системы управления персоналом государственной и муниципальной службы, информационной безопасности государственных и муниципальных органов и подведомственных им предприятий и учреждений;

во-вторых, формирование административно-правового инструментария в области процессов коммуникации субъектов публичной администрации с негосударственным сектором (граждане, предприятия, организации, учреждения) в экономической сфере и в сфере защиты прав граждан в киберпространстве в рамках стратегии открытых инноваций и клиент-ориентированного подхода;

в-третьих, принятие административно-правовых актов в области развития системы цифровых услуг для граждан и организаций в сфере закупок и проведения электронных торгов, обеспечения прямой связи представителей публичной администрации и граждан с помощью различных мобильных приложений, а также гарантированной защиты ИТ-инфраструктур, баз данных и обеспечения конфиденциальности в условиях цифровой индустрии и больших данных (например мобильное здоровье, интеллектуальный учет, аналитика в социальных сетях, автоматизированное принятие решений в административных процедурах и др.).

**Пантелеев В. Ю.,**  
*председатель Уставного Суда Свердловской области,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Проблемы обеспечения информационной безопасности государственного управления в Российской Федерации**

В современном мире под воздействием последних достижений научно-технического прогресса, и в первую очередь, информационных, компьютерных, биологических, «нано» и других технологий происходят стремительные изменения в социальной сфере, в том числе связанные с отношениями государства, общества и отдельного человека. Эти изменения, безусловно, касаются как социального, так и государственно-управления.

Поэтому общество, построенное на новой информационно-коммуникативной основе и достижениях научно-технического прогресса требует новых подходов к регулированию общественных отношений со стороны государства, созданию, с одной стороны, мгновенной реакции органов публичной власти на демпфирование рисков, связанных с дестабилизацией государственного управления, с другой стороны, гармонизации отношений органов публичной власти с предпринимателями для обеспечения как можно более поступательного движения мировой, национальной, региональной, местной экономики, создания высокооплачиваемых и высококвалифицированных рабочих мест для населения, качественного и безопасного оказания публичных услуг для комфортного проживания людей. Поэтому главная цель современного государства и публичного управления, анонсированная руководством нашей страны повышение качества жизни, связанного с безопасным и качественным удовлетворением материальных и духовных потребностей. Здесь существует множество подходов, из которых мы бы выделили построение гармонизированного общества, экономики доверия публичной власти, предпринимателей и населения, либо общества потребления (достижения высокого уровня потребления определенных групп населения любой ценой).

При этом применение новых компьютерных и информационных технологий, под которыми мы понимаем цифровизацию социально-экономической сферы облегчает жизнь граждан, но при этом существенно стирает границы между индивидуальностью человека и гражданина, создавая ряд последствий и проблем, системных рисков, связанных с социальным, в том числе государственным управлением:

ликвидация обратной связи человека в системе управления.

появление виртуальной личности, представляемой как учетная запись конкретного Интернет-ресурса, аккаунтом в социальной сети, автором блога и т.д.

чипирование людей.

появление качественных изменений состояния человека, оказывающие проблемы взаимодействия на личность и её сознание.

замена человека искусственным интеллектом, в том числе при принятии управленческих решений, административно-правовом регулировании социально-экономической сферы, судопроизводстве и т.д.

осуществление сбора государственными органами информации о гражданах, возможность ошибки и/или фальсификации информации, а так же её использование в целях давления и обработки людей.

появление рисков утечки информации о персональных данных граждан Российской Федерации.

При этом обеспечение информационной безопасности государственного управления в различных сферах является на современном этапе одним из основных направлений государственной политики, в том числе в сфере экономической деятельности, связанной с построением «цифровой экономики» и созданием системы электронного правительства, ведение электронного документооборота, передачей ряда функций государственных органов многофункциональным центрам государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с Доктриной информационной безопасности РФ под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства. При этом одними из национальных интересов в информационной сфере являются: обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в части, касающейся получения и использования информации, неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий, обеспечение информационной поддержки демократических институтов, механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, а также применение информационных технологий в интересах сохранения культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей многонационального народа Российской Федерации; обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования информационной инфраструктуры<sup>143</sup>.

Неслучайно в глобальном развитии мировой экономики основной упор делается на повышение не только внутреннего валового продук-

та, но в первую очередь, на повышение качества жизни людей путем внедрения био и цифровых технологий как в производство продукции (товаров, работ, услуг), так и в их реализацию, а также в сферу финансовых услуг в инвестиционной, банковской, инновационной и других видов экономической деятельности. С учетом проведенных нами ранее исследований, в том числе на основе норм международного права, был сделан вывод о том, что с целью обеспечения устойчивого и доступного потребления для нынешнего и будущих поколений людей необходимо обеспечить экологически чистое производство и реализацию материальных и духовных благ, их экологически чистое потребление и утилизацию.<sup>144</sup> Концепция постоянного экономического роста благосостояния населения развитых и развивающихся стран основана на необходимости политических элит обеспечивать рост такого материального и духовного потребления как основу не только социально-экономической, но и политической стабильности, и здесь, безусловно, устанавливается взаимосвязь основных сфер жизнедеятельности человеческого общества в политической, экономической, социальной сферах как основы дальнейшего развития цивилизации. И эти вопросы являются важнейшими в современном развитии государственного управления, повышении его эффективности и т.д.

В этой связи развитие информационных технологий как драйвера цифровой экономики и всего технологического развития, в том числе и в сфере потребительского рынка, как части экономической деятельности, связанной с потребителями как особыми субъектами этих отношений с предпринимателями будет существенно зависеть от стабильности и безопасности этих процессов. Поэтому обеспечение безопасности и качества товаров, работ и услуг и различных видов безопасности, связанной с материальным и духовным потреблением населения нашей страны осуществляется в интересах общей национальной безопасности РФ, которая представляет собой консолидацию множества личных безопасностей каждого отдельного индивида, в том числе, безусловно, безопасность индивида-потребителя<sup>145</sup>. В преамбуле Закона РФ «О защите прав потребителей»<sup>146</sup> указано, что Закон регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав.

В соответствии с положениями статей 8, 9 Закона потребитель вправе потребовать предоставления необходимой и достоверной информации об изготовителе (исполнителе, продавце), режиме его работы и реализуемых им товарах (работах, услугах). Такая информация в наглядной и доступной форме доводится до сведения потребителей при заключении договоров купли-продажи и договоров о выполнении работ (оказании услуг) способами, принятыми в отдельных сферах обслуживания потребителей, на русском языке, а дополнительно, по усмотрению изготовителя (исполнителя, продавца), на государственных языках субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации. Статья 10 устанавливает обязанность изготовителя (исполнителя, продавца) своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора. По отдельным видам товаров (работ, услуг) перечень и способы доведения информации до потребителя утверждаются Правительством Российской Федерации в специальных правилах. При этом в целях обеспечения безопасности потребителя, информация о товарах (работах, услугах) в обязательном порядке должна содержать, в том числе сведения об основных потребительских свойствах товаров (работ, услуг). Кроме того, права потребителей на просвещение и информацию обеспечиваются посредством включения соответствующих требований в федеральные государственные образовательные стандарты и образовательные программы, а также посредством организации системы информации потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав. Все эти права потребителя включаются в комплекс прав, обеспечивающих информационную безопасность потребителя, которая, однако, этим не исчерпывается.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод рассматривает право на информацию в рамках свободы выражения мнения. Согласно ее статье 10 каждый имеет право свободно выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ<sup>147</sup>.

Согласно Руководящим принципам ООН для защиты интересов потребителей, Правительства государств-членов должны обеспечивать: доступ потребителей к соответствующей информации, необходимой для обоснованного выбора в соответствии с индивидуальными запросами и потребностями; просвещение потребителей, в том числе по вопросам экологических и социально-экономических последствий их потребительских предпочтений; защиту потребителей в сфере электронной торговли на уровне не ниже того, который обеспечивается приме-

нительно к другим формам торговли; защиту личной информации потребителей и свободу глобального обмена информацией, которые являются законными потребностями потребителя<sup>148</sup>.

При этом безопасность товаров, работ и услуг (абз. 9 преамбулы Закона РФ «О защите прав потребителей») будет зависеть не только от безопасности жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды при обычных условиях его использования, хранения, транспортировки и утилизации, безопасности процесса выполнения работы (оказания услуги), но и от обеспечения федерального надзора (ст. 40), муниципального контроля (ст. 44), установления специальных правил дистанционной торговли (ст. 26.1 Закона РФ «О защите прав потребителей»), государственной регистрации, технического регулирования, лицензирования, соблюдения технических, лицензионных, специальных правил, установленных Правительством РФ (статьи 1, 2, 5, 6 Закона РФ «О защите прав потребителей»), реализации административных мер по обеспечению права на информацию (статьи 9, 10 Закона РФ «О защите прав потребителей»), предоставления информации об оказании государственных и муниципальных услуг (ст. 11 Закона РФ «О защите прав потребителей») и др. И указанные административные меры взаимосвязаны с процессами цифровизации государственного управления в сфере экономической деятельности.

Необходимость совершенствования государственного управления в этой сфере связана с лавинообразным ростом объемов оказания публичных услуг в электронном виде. Так, если исходить из современной концепции развития государственного управления, одной из основных функций государства является оказание публичных услуг гражданам и организациям, и именно Россия является одной из динамично развивающихся стран в данном направлении (ежедневно на IT – порталы органов публичной власти заходят более 1,2 млн пользователей, а общее число пользователей достигает порядка 70 млн<sup>149</sup>).

Говоря о необходимости совершенствования государственного управления в сфере потребительского рынка в рамках современной концепции создания «цифровой экономики» и «экономики доверия», необходимо отметить, что такое совершенствование основано на обязанности органов публичной власти обеспечивать нормальное функционирование объектов производства и торговли товарами и бытовыми услугами для населения, обеспечения безопасности в сфере потребительского рынка в самом широком смысле.

В подтверждение нашей позиции о необходимости публично-правового и, в первую очередь, административно-правового регулирования этой сферы экономических отношений, в том числе по созданию системы государственного управления контроля качества и безопасности продукции (товаров, работ и услуг), стратегического и текущего

планирования, мониторинга, прогнозирования, оценки результатов деятельности промышленного производства поддерживают в частности А.Б. Агапов<sup>150</sup>, Д.Н. Бахрах<sup>151</sup>, А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов<sup>152</sup>, Б.М. Лазарев<sup>153</sup>, Ю.А. Тихомиров<sup>154</sup>, Т.Я. Хабриева<sup>155</sup> и другие ученые.

При определении путей эффективного государственного управления экономикой необходимо отметить, что обособление финансового сектора экономики в современном глобальном экономическом развитии приводит к тому, что финансовая (банковская) деятельность уже не является лишь составляющей частью процесса воспроизводства продукции (товаров, работ и услуг) обеспечивающей заемными денежными средствами их производителей, реализаторов, импортеров и др. Сегодня путем использования различных экономических механизмов осуществления инвестиционной, банковской, страховой деятельности этот сектор экономики развивается уже самостоятельно как рынок финансовых услуг, направленный на получение максимальной прибыли от размещения активов юридических и физических лиц, финансовых операций и др. И здесь, на наш взгляд, огромная роль в государственном управлении этой деятельностью принадлежит Банку России в силу его особого положения как основного контрольно-надзорного органа – мега регулятора с учетом концентрации этих полномочий в нем.

Полагаем, что на сегодняшний день потребители финансовых услуг не могут в полной мере чувствовать себя защищенными, в связи с отсутствием правового регулирования, связанного с использованием современных информационных технологий в финансовых инструментах. Так, до сих пор не определен правовой режим рынка информационных услуг, связанного с «коммерческой слежкой» за потребителями и торговлей их персональными данными, использующимися в кредитовании, рекламе, анализе спроса и предложения, реализации товаров, работ и услуг. Поэтому с целью организации работы по обеспечению информационной безопасности актуально Решение Банка России создать специальный департамент информационной безопасности для борьбы с хакерами, который станет центром по обеспечению киберустойчивости организации финансовой сферы и создания автономной системы противодействия хищению денежных средств.

Несмотря на постоянный характер угроз как экономической, так и информационной безопасности передача сведений о компьютерных атаках в Банк России является добровольной, но большинство (425) кредитных организаций к нему присоединилось. Однако сохраняются проблемы с полнотой и оперативностью сведений от пострадавших и, соответственно, с доведением информации об актуальных угрозах и уязвимостях до всех участников рынка. Передача таких сообщений

станет обязательной для банков и операторов платежной инфраструктуры<sup>156</sup>.

Бурное развитие экономической деятельности, не связанной с производством продукции (товаров, работ, услуг) для жизнедеятельности человека и появление в XIX-XX вв. финансовых инструментов, направленных лишь на получение прибыли привели к появлению особых финансовых рисков, неуправляемым кризисам, связанным с «раздуванием» необеспеченных реальным сектором экономики различных финансовых инструментов. Непредсказуемость государственной политики, связанной с эмиссией и инфляцией денежных средств, приводящая к обесцениванию основных и резервных валют, падению реального производства товаров, работ и услуг, снижению баланса спроса и предложения и обнищанию населения приведет к дестабилизации государственного управления, и это обуславливает появление новых финансовых инструментов, основанных на достижениях научно-технического прогресса в кибернетической и информационной сферах и одним из характерных примеров в этой области является появление криптовалюты.

По мнению Европейского центрального банка (ЕЦБ) виртуальная валюта представляет собой «нерегулируемые цифровые денежные средства, которые эмитируются и контролируются их разработчиками, используются и принимаются членами определенного виртуального сообщества», а также «цифровое представление ценности, не эмитированное центральным банком, кредитным учреждением или эмитентом электронных денег, которая может при определенных обстоятельствах служить в качестве альтернативы деньгам»<sup>157</sup>. Поэтому Минфин России и Центральным Банком Российской Федерации подготовлены соответствующие проекты Федерального закона «О цифровых финансовых активах», устанавливающие правовой режим деятельности по созданию и использованию криптовалюты. ЦБ РФ на сегодняшний день отмечает повышенный риск использования и инвестиций в различные криптовалюты, которые фактически не гарантируются и не обеспечиваются Банком России, и большинство операций с которыми совершается вне правового регулирования как Российской Федерации, так и большинства других государств. Криптовалюты выпускаются неограниченным кругом анонимных субъектов. В силу анонимного характера деятельности по выпуску криптовалют граждане и юридические лица могут быть вовлечены в противоправную деятельность, включая легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма и пр<sup>158</sup>.

Существенными рисками в осуществлении государственного управления социально-экономической сферой является использование современных информационных технологий, связанных с появлением

сверхпроводимости виртуального общения – краудтехнологии. Крауд технологии (в переводе с английского crowd – 1) толпа; 2) множество; 3) компания, группа людей), связанные с появлением множества распределенных источников баз данных, последовательной сети интернет, электронной удаленной торговли, оказания финансовых (банковских, страховых, инвестиционных и других финансовых) услуг, позволяют осуществлять взаимодействие в различных сферах экономической деятельности не через посредников, то есть публичных органов власти, а напрямую, что также может быть использовано для повышения уровня доверия потребителей широкого спектра услуг, предоставленных органами публичной власти.

И еще важным направлением в развитии государственного управления экономической деятельностью является использование технологии распределенных информационных реестров (блокчейн), основанной на принципах пиринговой сети (от англ. Peer-to-peer, с глазу на глаз, один на один), которая позволяет создать децентрализованные информационные сети, в которых отсутствуют выделенные «главные» серверы, и каждый ее участник является одновременно и клиентом, и сервером – соответственно, данную систему невозможно возглавить, контролировать или взломать.

Одним из направлений повышения эффективности системы государственного управления в сфере потребительского рынка в эпоху развития цифровых и информационных технологий является предотвращение рисков и кризисов, потери управляемости субъектов экономической деятельности, построения «экономики доверия», увеличения спроса и предложения, соблюдения баланса интересов предпринимателей и потребителей, повышения потребления материальных и духовных благ и качества жизни в целом. Необходимо стремиться к повышению качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения, делая при этом упор на экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения материальных и духовных потребностей людей.

Использование цифровых технологий и появление искусственного интеллекта приводят к бурному росту экономики. Реализация принципиально нового этапа в российской экономике – переход от экспортно-сырьевого к промышленно-инновационному типу развития требует законодательного закрепления процедур заключения и исполнения специальных инвестиционных контрактов, применения налоговых льгот для комплексных инвестиционных проектов, создания государственных фондов развития промышленности, разработки и внедрения новых принципов финансирования НИОКР, создание различных ГИС и др. Необходимо выстроить систему регулирования отношений в указанных

сферах так, чтобы убрать административные барьеры предпринимательской деятельности, снизить нагрузку на ИТ компании, и при этом обеспечить необходимый уровень безопасности и качества производимой продукции, в том числе путем повышения эффективности учета и мониторинга состояния дел в соответствующих сферах, государственного надзора за выполнением установленных законом требований. Необходимо совершенствовать правовое регулирование программно-целевого управления, путем повышения качества управления целевыми программами, режимов использования бюджетных средств и усиления ответственности всех участников, включая бизнес-структуры и органы публично власти.

Одной из основных целей в указанной сфере должно являться стремление к открытости и доступности информации, прогнозируемости деятельности органов государственного управления как применительно к сфере потребительского рынка – что касается роста цен на продукты и бытовые услуги, доступности продуктов питания, установления санкций на ввоз иностранных товаров и пр., так и применительно к финансовому сегменту потребительского рынка – что в частности касается стабильности банковской системы, сохранности денежных средств и имущества потребителей соответствующих услуг.

Важнейшим направлением стратегии правового развития РФ является повышение качества российского законодательства. Учитывая, что правовое регулирование всегда отстает от реальных процессов, тем более связанных с развитием современных инновационных технологий, необходимо как принятие соответствующих законодательных актов и модернизация действующего законодательства, так и внедрение в правоприменительную практику механизмов надзора, контроля качества и безопасности продукции (товаров, работ и услуг), стратегического и текущего планирования, мониторинга, прогнозирования, оценки результатов и др. с целью устранения рисков, контроля за исполнением собственных решений, что существенно повысит безопасность и качество современного государственного управления.

Именно необходимость применения современных технологий в государственном управлении требует нового построения единой системы органов публичной власти, включающую органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления и общественного управления с использованием цифровизации и электронного оборота данных, создание единого информационного пространства на территории Российской Федерации наряду с обеспечением информационной безопасности как отдельного гражданина, так и всего государства. И эти проблемные вопросы нашли свое подтверждение в настоящее время при всенародном обсуждении поправок в Конституцию нашего государства.

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

## **Эпоха «цифры». Возможности и риски**

В настоящее время Россия находится на начальных этапах цифровой трансформации в государственном управлении.

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в том числе с целью решения задачи по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере, Правительством Российской Федерации на базе программы «Цифровая экономика Российской Федерации» сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утвержденная протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7.

Национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации» направлен на обеспечение трехкратного повышения внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников; создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств; использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

Реализация национального проекта включает мероприятия по следующим направлениям: нормативное регулирование цифровой среды, кадры цифровой экономики, цифровые технологии, информационная инфраструктура, информационная безопасность и цифровое государственное управление.

Реализация направления «Цифровое государственное управление» нацелено на предоставление гражданам и организациям доступа к приоритетным государственным услугам и сервисам в цифровом виде, создание национальной системы управления данными, развитие инфраструктуры электронного правительства, внедрение сквозных платформенных решений в государственное управление.

Сегодня успешно работают единый портал государственных услуг и муниципальных услуг, федеральный реестр государственных услуг, система межведомственного электронного взаимодействия, единая

система нормативно-справочной информации и другие компоненты инфраструктуры электронного правительства.

Основное требование при построении цифрового государственного управления сводится к изучению возможностей перехода от документов на бумажных носителях к электронным.

Федеральным проектом «Цифровое государственное управление» принято решение о введении электронного паспорта гражданина Российской Федерации. В электронное удостоверение личности включают многие документы, которые сейчас приходится хранить в разных формах. В электронном паспорте должны быть все данные о человеке: информация из обычного бумажного паспорта, СНИЛС, водительские права, ИНН, номер карты пенсионного страхования, банковский чип (по желанию), электронная подпись. Документом станет пластиковая карточка с чипом. Для продвинутых граждан предполагается ввести дополнительную опцию - паспорт в формате мобильного приложения на смартфоне. Новый паспорт даст владельцу доступ ко всем государственным реестрам и государственным услугам.

Говоря о преимуществах введения электронных паспортов, хотелось бы отметить и проблемы, которыми чревата подобная инициатива.

Во-первых, возрастает риск потери или хищения информации. Хотя на большинстве порталов государственных услуг предусмотрено резервное копирование информации на всех уровнях, риски потери, искажения или недоступности информации полностью устранить невозможно. Всегда остается вероятность техногенной катастрофы или человеческого фактора, к примеру отдельные сотрудники могут воспользоваться своим правом к доступу информации в корыстных или иных неблагоприятных целях.

Вторая проблема — усиление информационного контроля со стороны государства.

Получается, что внедрение электронных паспортов и оцифровка всех данных россиян может привести как к утопической картине быстрого получения услуг благодаря высоким технологиям, так и к жесткому контролю и потенциальным злоупотреблениям. Возможным решением проблемы станет применение технологии блокчейн, которая позволит всем допущенным лицам, включая самого гражданина, увидеть, кто и с какой целью обращался к его личным данным.

Наиболее важное преимущество блокчейна по сравнению со стандартными базами данных - это предельная защищенность информации от фальсификации. Это означает, что данные о гражданах, недвижимости, компаниях, сертификатах, дипломах, правах на собственность и др. после занесения в государственные блокчейн-реестры изменить практически невозможно. И как следствием такой

пределной надежности является возможность использовать данные реестров в качестве полноценных юридически значимых документов: запись в блокчейн-реестре становится достовернее любой бумаги с подписью и печатью и к тому же доступна всегда и везде.

Вместе с тем переход к цифровому государственному управлению несет в себе риски углубления цифрового неравенства как отдельных граждан, так и субъектов РФ.

Надо вернуться к уже подзабытой идее ясного определения информационной доктрины российского государства. Должен быть сформулирован некий договор между государством и обществом по поводу направлений, темпов и характера развития информационной сферы.

Необходимо активизировать процесс разработки информационного законодательства.

В условиях повышения информационной прозрачности многих сфер общественной жизнедеятельности должны быть предусмотрены меры по защите информации в информационных сетях.

Необходимо решать вопросы охраны прав личности на неприкосновенность частной жизни, поскольку бурное развитие компьютерных и телекоммуникационных технологий дает огромные возможности бесконтрольного доступа к персональной информации и ее распространению.

Необходимо постоянное развитие правосознания, формирование новой информационно-правовой культуры граждан. Данное условие было много лет назад сформулировано немецким писателем Гансом Кристианом Лихтенбергом, который как-то пошутил: зачем очки, свечи, лампы, если люди не хотят видеть? Речь идет о том, в какой мере население России готово быть субъектом правоотношений в области цифровых технологий, насколько оно знает свои информационные права и может ими пользоваться. У многих людей, тем более у людей в возрасте, есть некое недоверие к техническим новинкам. Поэтому необходимо позаботиться, чтобы переход для такой категории людей был комфортным и безболезненным.

Преодоление процесса «информационной бедности». Это понятие было введено в 1997г. Программой развития ООН. Оно отражает рост социальной дифференциации населения по новому принципу – принципу возможностей доступа к информационно-коммуникационным технологиям.

Появившийся новый вид социального неравенства, порождаемый отсутствием доступа к современным информационно-коммуникационным технологиям, требует действия властей по его ликвидации.

**Сарьян В.К.,**  
*научный консультант ФГУП  
Научно-исследовательского института радио,  
академик РАН РА, доктор технических наук,  
профессор;*  
**Фролов А.И.,**  
*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры РФ, кандидат юридических наук*  
**Назаренко А.П.,**  
*директор НТЦ СМС ФГУП  
Научно-исследовательского института радио,  
кандидат технических наук, старший научный сотрудник*

## **Информационные системы индивидуализированного управления как средство реализации исполнительной власти**

Развитие цифровых технологий играет все большую роль в предоставлении государственных услуг (госуслуг).

Трансформация госуслуг в цифровые технологии обоюдно выгодное мероприятие как для государственного управления, так и для Телекома (индустрии, которая разрабатывает, внедряет и эксплуатирует цифровые технологии). Так, по мнению главы Минкомсвязи М. Шадаева<sup>159</sup>, цифровизация госуслуг должна привести к сокращению (до 20-30 %) трудозатрат на уровне госаппарата, значительно повысить комфортность пользователей, заметно сократить время и максимально упростив получение различных госуслуг гражданами, оптимизировав их взаимодействие с государством.

Эта трансформация жизненно выгодна и для Телекома, так как рост абонентской базы практически исчерпан – буквально все жители страны (исключая разве что младенцев) стали абонентами сетей связи. Это становится показателем того, что ресурсы прежней модели экспансивного роста, строившейся на увеличении абонентской базы, исчерпали себя. В настоящее время рынок инфокоммуникационных (ИК) услуг широкополосного доступа в интернет является движущим фактором развития Телекома в России. Он стал самым быстрорастущим сегментом дополнительных ИК услуг в сетях связи России. Такой скачок популярности обусловлен несколькими причинами:

- увеличение продаж и наличного парка смартфонов и планшетных ПК;
- рост продаж 3G USB модемов;

- улучшение покрытия операторских 3G/4G-сетей, а в дальнейшем и сетей 5G/6G, рост числа пользователей условно безлимитных тарифных планов мобильного Интернета;

- конвергенция фиксированной линии связи, мобильного и интернет-пространств и формирование на базе сетей связи России единой конвергентной инфокоммуникационной среды (в дальнейшем – ИКС), которая сопрягается с глобальной ИКС.

Некоторые операторы, подобно ИТ-компаниям, которые пробирались через множество смежных направлений (облачные сервисы, автомобильная отрасль и сфера здравоохранения, рынок связи), ищут новые возможности далеко за рамками предоставления услуг широкополосного доступа к ИКС, чтобы нарастить доходы от существующих клиентов и расширить свою клиентскую базу. Интерес представляют такие области, как финансовые услуги, страхование, здравоохранение, бытовая безопасность, ведение домашнего хозяйства, интегрированные информационные средства (телематика), идентификационная информация и меры безопасности, СМИ и контент.

По этой причине Телеком очень заинтересован в трансформации госуслуг в конвергентную ИКС, так как это увеличивает число ИК услуг, а значит и обеспечит увеличение их прибыли и явится весомым аргументом для обоснования претензий на дальнейшие государственные вложения для развития ИКС (в частности, для внедрения сетей 5G), что позволит увеличить доступность жителей по всей территории страны к ИК услугам. Так как формально в результате трансформации госуслуги становятся для Телекома разновидностью ИК услуг, то такие услуги можно обозначить как ИК госуслуги. Очевидно также, что все жители, которые будут иметь доступ к ИК госуслугам, должны быть абонентами ИКС.

Однако может быть и обратная ситуация, когда ИК услуга, должна трансформироваться в ИК госуслугу. Так как Телеком всячески поощряет разработчиков ИК услуг на разработку массовых ИК услуг, которые могут быть востребованы массовым пользователем, то среди этих услуг могут быть очень полезные и востребованные услуги, которые могут иметь важное для жизни социума значение. Однако просто так реализовать такую ИК услугу на максимальном количестве пользователей без государственного управления не получается, так как некачественная (в том числе и неприемлемая по той или иной причине для государства) услуга при массовом внедрении может вызвать негативные социальные последствия. Поэтому они могут стать практически значимыми и доступными только при государственном управлении. Это обстоятельство расширяют сферу реализации исполнительной власти на новые сферы жизни социума, на которое государственное регулирование еще не распространялось. В каче-

стве такой услуги, которая, по мнению авторов, требует государственного регулирования для широкомасштабного внедрения, является разработанная во ФГУП НИИР<sup>160</sup> индивидуализированная услуга управления спасением абонентов ИКС при возникновении ЧС природного и техногенного происхождения.

Так как ИК госуслуги встраиваются в ИКС, где уже функционируют множество ИК услуг, то при предоставлении услуг населению целесообразно рассмотреть, как осуществляется управление доступа абонентов ИК услуг.

Несмотря на обширный план развернутых в РФ работ по построению цифровой экономики, правовое регулирование сферы обеспечения физической безопасности человека в современной окружающей среде, которая с каждым годом становится все более техногенной, пока остается недостаточным. Отметим, что такое же положение характерно для всех без исключения стран. Исследования показывают, что в современном мире сенсорные способности человека резко снижаются, а это значительно увеличивает риски людских и материальных потерь при возникновении чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС). Единственной возможностью повысить сенсорные возможности человека является использование достижений информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ).

Работы, проведенные в течение 2010-2019 гг. в ФГУП НИИ Радио, показали, что сенсорные способности человека можно поднять до необходимого уровня с помощью современных ИКТ, в частности «Интернета вещей» (Internet of Things), далее – IoT.

ИК услуги на базе новой технологии IoT предполагают включенность в ИКС самостоятельно взаимодействующих между собой (или с окружающей средой) объектов материального мира: вещей, датчиков. Примерами развития услуг на базе IoT являются «умный дом» (который сам включает и выключает свет, отопление и выполняет иные функции), «умный транспорт» (автомобили без водителя).

Предлагается новое направление развития услуг на базе IoT: предоставление массовому абоненту услуги по индивидуализированному управлению спасением при возникновении любого вида ЧС в зоне пребывания абонента.

Сегодня во всем мире уделяется огромное внимание разработке и эксплуатации систем мониторинга за глобальными процессами, систем прогнозирования ЧС, систем оповещения населения о ЧС. Однако все принимаемые меры не могут пока повысить предсказательный потенциал существующих систем, а также обеспечить возможности эффективного спасения людей. Так, граждане, оказавшиеся в зоне ЧС (и даже предупрежденные о ЧС существующими системами,

имеющими краткосрочный прогноз), становятся беспомощными, сразу забывают все инструкции, и часто оказываются жертвами ЧС.

Существующие сегодня системы спасения людей (в т.ч. системы оповещения о ЧС) практически не управляют спасением людей во время протекания ЧС, несмотря на то, что наибольшие людские потери происходят именно в это время.

Основная идея повышения сенсорных способностей личности заключается в расширении области взаимодействия человека со средой, которая в нужное время сообщит ему предупредительные сигналы о предстоящих ЧС. Указанные сигналы человек получает на любое персональное интеллектуальное абонентское устройство, которым может быть и сотовый телефон. На абонентском устройстве способны отображаться разработанные модели возможных аварийных ситуаций с привязкой к определенному месту, отображается цифровая карта местности, а также указатели индивидуального маршрута эвакуации в безопасное место (персональный навигатор в ЧС).

При обнаружении первых признаков ЧС, датчики IoT, расположенные в каждом помещении объекта (на определенном участке территории) и объединенные в самоорганизующиеся сенсорные сети, начинают взаимодействовать с принимающим устройством абонента.

Датчики способны считывать изменение параметров внешней среды, а система спасения – корректировать алгоритм спасения. Система способна учитывать возможные скопления людей на путях эвакуации, направлять различные команды абонентам в зависимости от их статуса (например, особые распоряжения обслуживающему персоналу).

Система индивидуализированного спасения людей может быть исключительно полезна случайным посетителям объектов, не знакомым с его географическими параметрами. Сенсорная сеть связана с оперативно-диспетчерскими службами МЧС, что повышает эффективность работы по ликвидации последствий ЧС.

Если ЧС возникает вне зоны нахождения абонента, сигнал о ЧС поступает по каналам связи на вход сенсорной сети объекта, где находится абонент, а затем с соответствующими распоряжениями – на принимающие устройства абонентов.

Но услуга индивидуализированного управления спасением людей при возникновении ЧС бессильна, если отрезок времени между началом ЧС и его катастрофической фазой приближается к нулю, например, при землетрясениях. Выход один – необходимо резко повысить предсказательный потенциал существующих систем мониторинга за такими типами ЧС. Однако используемые сегодня датчики малочувствительны к сигналам-предвестникам землетрясений. Поэтому сиг-

налы, получаемые от существующих датчиков, следует синхронизировать с сигналами датчиков другой физической природы и расположенных поблизости от существующих датчиков. В качестве таких датчиков в соответствии с концепцией IoT, могут быть использованы любые живые (включая человека) и косные объекты природы, которые могут оказаться очень чувствительными к определенным типам сигналов-предвестников.

На примере землетрясений сложение сигналов даст эффект синхронизации и позволит выявить наличие и мощность сигналов-предвестников землетрясений, что в свою очередь позволит определить с достаточной (от 2 часов до 10 минут) точностью не только время наступления землетрясения, но и его силу и место эпицентра.

Для достижения должной эффективности распространение системы должно быть массовым, повсеместным. Последнее же невозможно представить в отсутствие прямо выраженной воли государства (или государств) в соответствующих императивных нормах права.

В первобытности человек сам обеспечивал свою безопасность. В эпоху государственности в этом ему стали помогать государственные институты. Безопасность граждан – одна из ключевых целей государства. Государство можно представить в виде огромной корпорации, целью которой является не получение прибыли, а стремление к счастью, благополучию человека. И мы все акционеры. Риторический вопрос: нужна ли нам безопасность?

Можно рассматривать вопрос внедрения системы спасения в большей степени не в правовом, а в политико-правовом аспекте, но это никак не умаляет актуальности и значения проблемы.

По этим причинам надо обеспечить государственное регулирование этой ИК услуги, то есть ее трансформации в ИК госуслугу. Выскажем предположение, что поскольку за уже более чем десятилетний период практики рынка ИК услуг для обеспечения регулирования этих услуг выработался некоторый стандарт инфраструктуры, который стараются придерживаться все участники рынка ИК услуг. Поэтому представляется целесообразным рассмотреть такую инфраструктуру, сформированную для индивидуализированной услуги управления спасением абонентов при возникновении ЧС – пока еще обычной ИК услуги и посмотреть что в ней надо изменить, чтобы осуществить трансформацию этой ИК услуги и ИК госуслугу. Здесь делается предположение, что необходимо рассмотреть возможности управления на базе существующей и опробованной системы администрирования услуг (САУ), которая должна сопровождать каждую ИК услугу.



**Рис.** Инфраструктура предоставления массовых ИК-услуг (САУ).

Из рис. видно, что в принципе САУ содержит все особенности управления ИК госуслугами. Перечислим составляющие САУ:

- СКЗИ (средство криптографической защиты информации) – это программа или устройство, которые шифруют документы и генерируют электронную подпись (ЭП);
- Биллинговая система – это программное обеспечение, разработанное специально для операторов (провайдеров). Она позволяет считать (учитывать) и тарифицировать оказанные услуги доступа;
- Авторская платежная система защищает авторское право правообладателя контента;
- Геоинформационные технологии – системы координатно-временного и навигационного обеспечения (например, ГЛОНАСС или GPS);
- Сервис центр – определяет порядок доступа к услуге и контролирует достоверность услуги, то есть правильную работу всех составляющих услуги;
- Система условного доступа обеспечивает порядок взаимодействия разных поставщиков информации в случае конвергентных услуг, которые на рис. для простоты не указаны.

Мы считаем, на примере индивидуализированной услуги управления спасением абонентов при возникновении ЧС природного и техногенного происхождения система администрирования услуг может выполнить функцию контроля за соблюдением прав потребителя услуг и за качеством услуг, поэтому эта система должна быть точкой приложения государственного регулирования.

Обязанность государства по обеспечению права на жизнь, провозглашенного в ст. 3 Всеобщей декларации прав человека ООН от 10.12.1948 и ст. 20 Конституции РФ, порождает необходимость учета современных технических возможностей по спасению жизни.

Российская Федерация как социальное государство (ст. 7 Конституции РФ) обязано исполнять не только негативные обязательства по воздержанию от совершения действий, угрожающих жизни, здоровью, свободе, но и позитивные обязательства – обязательства обеспечить активными действиями государства уровень безопасности, требуемый в целях реализации права на жизнь.

ИК госуслуга по индивидуализированному спасению людей в ЧС природного и техногенного характера может рассматриваться как средство реализации исполнительной власти. Цифровые технологии позволяют наиболее оперативным образом донести до подвластных субъектов необходимые для спасения жизни и сохранения здоровья граждан распоряжения. Распоряжения эти могут даваться ответственным должностным лицам. Наибольшую эффективность государственное управление приобретает в случае обеспечения возможности направления управляющих распоряжений непосредственно гражданам посредством имеющихся при них средств связи. Распоряжения гражданам могут даваться в целях управления их действиями по самостоятельному выходу из зоны действия поражающих факторов ЧС или в целях совершения гражданами посильных действий, направленных на спасение жизней иных граждан.

Эффективность управления при этом может быть обеспечена только при условии установления качественной обратной связи между оперативными процессами и системой управления. Такая обратная связь осуществляется посредством датчиков на местах, корректирующих распоряжения субъектов управления. Обратная связь позволяет оценить исполнение распоряжений, определить необходимость коррекции управленческих усилий.

Проблематика спасения жизни носит не только гуманитарный и правовой характер<sup>161</sup>, но также самым непосредственным образом затрагивает экономическую сферу бытия. Экономическая проблема. Человеческая жизнь бесценна. И поэтому не ценится ни на грош. Но в литературе предпринимались попытки подсчитать экономическую стоимость человеческой жизни. В Финансовом университете при Правительстве РФ подсчитали – 39 млн. руб. стоит жизнь российского гражданина (из расчета возможного вклада человека за жизнь в ВВП)<sup>162</sup>. Эти расходы несут как общество и государства в целом, так и, косвенно, частные экономические агенты, получая меньше прибыли за счет дефицита рабочей силы и снижения рынков сбыта. Быть может, такой подход заставит бизнес внимательнее относиться к жизни?

## **Цифровизация государственного управления как основа для повышения его эффективности и результативности**

Одним из основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2024 года<sup>163</sup> определена цифровизация и научно-технологическое развитие государственной и социальных сфер, в рамках которого предполагается реализовать комплекс мер, направленных на создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, а также обеспечение условий (включая разработку соответствующей нормативно-правовой базы) для широкого распространения цифровых технологий. Причем нормативно-правовое регулирование должно быть усовершенствовано не только на федеральном, но и на локальном уровне, нацелено не только на закрепление порядка функционирования каждого отдельно взятого органа государственной власти, но и на организацию тесного взаимодействия между ними. Подобная стратегия обусловлена, в первую очередь, улучшением качества предоставляемых государством услуг и упрощением доступа к ним потребителя, а во-вторых, повышением контроля за деятельностью государственных органов.

Несмотря на то, что технологии, безусловно, являются необходимыми «помощниками» в управленческой сфере, цифровое преобразование государственного управления в первую очередь – это не технологическая, а политическая задача, которая должна решить проблему общей нехватки навыков в госаппарате, необходимых для успешного управления трансформацией. Неслучайно те структуры, которые возглавляют целеустремленные и компетентные руководители, имеющие в своем штате сотрудников, понимающих, что «цифровое» мышление должно влиять на улучшение государственных услуг и устранять ненужные процессы, а не просто автоматизировать существующие процессы, являются одними из самых передовых администраций. Цифровая трансформация – это полное переосмысление того, как планируются, внедряются и управляются государственные услуги. Технология способствует переменам, однако «быть цифровой» – это лишь отчасти продукт технологической деятельности. Реализация цифровой стратегии это не просто применение цифровых технологий к старым процессам. Цифровая трансформация госаппарата, вовсе не означает опубликование различных PDF-файлов на веб-сайтах, порталах, создание разных приложений, которые обходятся достаточно дорого при том, что

они часто не функционируют, соответственно используются мало и делаются исключительно с целью, чтобы не потерять имеющиеся денежные средства.

У нас нет конкретных данных о том, сколько в целом государственному бюджету России обошлись напрасные государственные инвестиции в технологии. Можно лишь предположить «масштабы трагедии», приведя в пример один из Государственных проектов – «Карта российской науки», финансируемый в рамках госпрограммы «Развитие науки и технологий на 2013–2020 годы». Проект обошелся госбюджету в 450 млн. рублей, потраченных на создание информационной системы со сведениями обо всех ученых, исследованиях и разработках, которые ведутся в нашей стране. Работа над проектом шла с 2012 по 2016 год. Однако в 2017 году он был закрыт. А «Карты российской науки» как не было, так и нет. И денег, соответственно, нет тоже.

Тот факт, что «Карты российской науки» нигде нет, обнаружила Счетная палата. «Информационная система «Карта российской науки» не функционирует. Документальное подтверждение местонахождения Карты отсутствует, на балансе Минобрнауки не числится».

1 января 2017 года Советом по науке о конкурсе научных проектов в отношении Карты было принято заявление с отрицательной оценкой. Совет считает, что за четыре года своего существования этот инструмент так и не достиг сколько-нибудь удовлетворительного качества. Значительная часть представляемых «Картой российской науки» сведений ошибочна и к использованию она непригодна. Поэтому она не используется, а тихо-мирно хранится на серверах Центра информационных технологий и систем органов исполнительной власти (ЦИТиС)<sup>164</sup>.

Еще одним «грандиозным» проектом стало создание Единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ), в создание которой было вложено свыше 30 млрд. рублей бюджетных денег. Правда, и по сей день эта вся система работает пока не очень хорошо. Единственное, что функционирует более-менее успешно – это система записи на прием, в отличие от иных информационных систем и сервисов (например, электронная медицинская карта, лабораторные информационные системы и пр.), используемых при непосредственном оказании медицинской помощи. Информатизация на данном уровне чаще осложняет жизнь медработникам и пациентам, чем приносит пользу, что обусловлено потерянными временем ожидания у терминалов, невозможностью осуществить запись к некоторым специалистам посредством ПК, поскольку такая возможность ограничена, утерянными или вовремя не переданными на соответствующие серверы результатами обследований или снимками, а также временем, проведенным врачом в ожидании отклика от программы, и, как следствие, «отнятым» у пациента.

Провальные проекты электронного правительства не только не приносят ни одной из обещанных и ожидаемых выгод, но приводят к огромной трате государственных, людских и финансовых ресурсов. К цифровому миру должны быть адаптированы и коммуникация, и повседневные действия, и культура и пр. Граждане имеют право требовать большей простоты, оперативности и прозрачности в управлении государственными услугами, а государство обязано предоставлять услуги более современным способом, с более широким привлечением инновационных предприятий, внедрением гибких методологий и отказом от старых технологических схем закупок.

Инвестиции в пользу оцифровки процессов, создание цифровых навыков, переход на более современные технологические инфраструктуры, управление кибербезопасностью и создание технологических рамок для управления большими данными – несомненно, столь же стратегичны, как и инвестиции в физическую инфраструктуру для поддержки экономического развития страны. Такая социально-экономическая политика может оказаться неэффективной, если она не будет сопровождаться цифровыми процессами: более эффективное и менее бюрократическое государство, деятельность и услуги которого были упрощены и оцифрованы, – это государство, способствующее экономической и производственной сфере быть более конкурентоспособной на глобальном уровне. Развитие страны исходит в основном за счет городов. Крупные мегаполисы являются опорой нации и должны быть главными действующими лицами цифровой трансформации. Кроме того, цифровая трансформация государственного управления способна принести огромные выгоды, включая прямую экономию расходов и увеличение доходов, а также принести существенную пользу бизнесу, поскольку позволит высвободить ресурсы, которые могут быть использованы для новых инвестиций. Наконец, необходимо подчеркнуть, что цифровая трансформация страны должна быть инклюзивной и предполагать вовлечение в этот процесс всех регионов, включая небольшие городские центры и более отдаленные районы. Такая трансформация произойдет благодаря скоординированным действиям, в том числе, если в нее будут вовлечены школьное и университетское образование, подготовка государственных служащих, а также будут созданы условия, способствующие консолидации экосистемы компаний, связанных с миром инноваций и цифровых технологий, и которые поощряют предпринимательские навыки молодежи.

**Чертков А.Н.,**  
*главный научный сотрудник*  
*Центра исследования проблем*  
*территориального управления и самоуправления*  
*Московского государственного областного университета,*  
*доктор юридических наук, доцент*

## **Цифровизация публичного управления: преимущества и риски**

Цифровизация публичного управления стала объективной реальностью, которая дает зримые преимущества и для граждан, и для органов публичной власти. Действительно, цифровизация характеризуется появлением принципиально новых отношений в сфере права и государства<sup>165</sup>. Вместе с тем как любое сложное социальное явление, рассматриваемое диалектически, цифровизация таит в себе существенные риски. Развитие преимуществ и минимизация рисков цифровизации является насущной задачей современного публичного управления.

Президентом России определены основные направления цифровизации до 2030 года<sup>166</sup>. Правительством России разработан федеральный проект «Цифровое государственное управление», входящий в национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>167</sup>. Полагаем, что требуется развитие проекта или подпроекта «Цифровое муниципальное управление», реализуемого совместно всеми уровнями осуществления публичной власти. Понятно, что федеральное министерство и отдаленное муниципальное образование цифровизируются с разной скоростью, но процесс должен хотя бы коррелироваться.

Представляется возможным кратко обозначить преимущества и риски внедрения цифровых технологий в публичное управление. Тезисно предлагается семь основных преимуществ и семь основных рисков цифровизации публичного управления.

### *Основные преимущества цифровизации управления.*

#### **1. Удобство управленческой деятельности.**

Очевидно, что современные цифровые технологии дают принципиально новые возможности организации работы, коммуникации, документооборота. Эти возможности уже сегодня широко используются в деятельности органов публичной власти, начиная от простых и ставших привычными пересылок документов в электронном виде и вплоть до он-лайн конференций и совещаний.

Требуется дальнейшее совершенствование цифровых технологий, позволяющих сделать управленческую коммуникацию более удобной, а также их внедрение в публичное управление. При этом технологии защиты информации и каналов коммуникации в современном публичном управлении шагнули далеко вперед, хотя, разумеется, не являются абсолютно идеальными.

## 2. Ускорение коммуникации.

Современные цифровые технологии, в частности, беспроводная связь, интернет, мессенджеры, очень ускорили процессы управленческой коммуникации, включая документооборот. По сути речь идет об управлении, осуществляемом со скоростью света или скоростью волны.

Важно отметить, что еще 30 лет назад документы печатались на печатных машинках и пересылались почтой или курьерами. Чуть более 100 лет назад не было телефонной связи. За короткий даже по меркам человеческой жизни срок, а тем более по меркам истории человечества, скорость коммуникации изменилась кардинально.

## 3. Новые базы данных.

Человечество традиционно накапливало информацию, данные, статистику, особенно в сфере публичного управления. Столетия последовательного развития архивов, баз данных, завершились качественным прорывом в виде цифровых баз данных и порождением нового явления, условно именуемого «Big Data». Сегодня любой бумажный ведомственный архив «капля в море» по сравнению с современными электронными базами данных, а самая совершенная картотека проиграет электронному поиску. Современная юриспруденция уже не мыслима без цифровых правовых систем. Но самое главное, что базы данных перестали быть сугубо «пассивными», требующими человеческого анализа, как первичного, так и окончательного. Аналитические возможности «Big Data» вывели само явление баз данных на новый уровень, и уже сегодня используются в публичном управлении.

В 2022 году объем данных в интернете прогнозируется в более 44 зеттабайт. Его сравнивают с песком. Все пляжи планеты Земля содержат 700 500 000 000 000 000 000 (семь квинтильонов пять квадриллионов) песчинок. «Big Data» характеризуют пять элементов: объем (сейчас он превосходит то, что может обработать мозг человека), высокая скорость изменения данных, их разнообразие, достоверность и ценность. Преимущества анализа больших данных очевидны, он позволяет увидеть скрытые закономерности, незаметные человеческому восприятию. Это дает хорошие возможности оптимизации всех сфер публичного управления. Большие данные могут

обрабатываться в режиме реального времени, что повышает качество и скорость принятия решений<sup>168</sup>.

#### 4. Упрощение процедур.

Любой процесс управления в каком-то смысле процедура. Процедурные аспекты преобразовали хаотические решения вождей или сходов в современные процедуры реализации публичной власти непосредственно населением или через органы публичной власти. Тем не менее бесконечное усложнение управленческих процедур ведет к снижению качества управления. Поскольку управление сложный социальный процесс, оно едва ли может быть упрощено по сути. А вот технически безусловно может и должно упрощаться. Такое техническое упрощение управленческих процедур обеспечивает именно цифровизация.

#### 5. Доступность органов власти и публичных услуг.

Цифровизация дает колоссальную доступность публичной власти для граждан, как в части он-лайн и телефонных обращений в органы публичной власти, так и при получении государственных и муниципальных услуг через соответствующие порталы. Значимым шагом в этом направлении стали многофункциональные центры, однако теперь они в некоторой степени сдерживают развитие удаленных обращений граждан. Многие люди предпочитают обращаться в «одно окно», чем вникать в цифровые технологии. Вместе с тем сами многофункциональные центры работают с цифровыми системами и также могут считаться продуктом цифровизации.

По статистике уже в 2018 года Россия вошла в десятку стран, где граждане наиболее часто получают публичные услуги в цифровом виде, по результатам опроса Boston Consulting Group (47% респондентов пользуются цифровыми государственными сервисами хотя бы раз в неделю, из них 11% – раз в день и чаще). Данный результат получен во многом за счет крупных городов, прежде всего Москвы и Московского региона в целом. В том же 2018 года ООН поставила Москву на 1-е место в мире по качеству и доступности публичных услуг по 60 индикаторам, учитывая, например, технологичность, доступность информации, вовлечение граждан в использование цифровых услуг<sup>169</sup>.

Полагаем, что цифровизация предоставления публичных услуг крайне актуальна для удаленных местностей и малых населенных пунктов, лишенных многофункциональных центров. В данном компоненте особенно требуется ее ускорение в России.

И в целом согласимся, что цифровизация государственного управления меняет качество коммуникации между государством, гражданским обществом и гражданами, создает новые стандарты

открытости в деятельности органов публичной власти<sup>170</sup>. То же можно говорить и о муниципальном управлении.

#### 6. Экономия ресурсов (трудовых, материальных, финансовых).

Данное преимущество очевидно в части сокращения расходов при уменьшении числа служащих, расходов на транспорт и связь и прочее. Конечно, если управленческий аппарат сокращается, то уменьшаются расходы на него. Использование мессенджеров (которые не расходуют интернет-трафик и не требуют ни абонентской, ни повременной оплаты) органами публичной власти сокращает расходы на связь. Вместе с тем экономия ресурсов в результате цифровизации представляет собой нечто большее.

В.В. Путин 5 июля 2017 года на заседании Совета по стратегическому развитию объявил, что: «цифровая экономика – это не отдельная отрасль, это уклад жизни, новая основа для развития системы государственного управления, экономики, бизнеса, социальной сферы, всего общества. Формирование цифровой экономики – это вопрос национальной безопасности и независимости России, конкуренции отечественных компаний»<sup>171</sup>. Речь идет о всеобъемлющем переходе на сбережение ресурсов при изменении уклада управления в результате цифровизации.

#### 7. Гуманизация публичного управления.

Необходимо отметить, что государственные служащие, муниципальные служащие, сотрудники бюджетных учреждений тоже являются гражданами России, о которых органы публичной власти должны думать. Гуманизация публичного управления понимаемого как бережное отношение к кадрам, их силам и времени, дополнительные возможности профессионального развития, должно стать трендом современного развития.

Цифровизация дает сокращение персонала, что эффективно для властных структур и бюджетов, но представляет собой определенный вызов для служащих. Следует учитывать цифровой компонент компетенции в образовании и подготовки кадров для публичной службы. Начало этому процессу положено Планом мероприятий по направлению «Кадры и образование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Важно использовать позитивные возможности цифровизации для организации публичной службы, прежде всего, изменение условий труда. Ярчайшим примером таких изменений является удаленная форма работы, активно внедряемая в Московской области. Многие сотрудники органов власти и бюджетных учреждений Подмосковья уже сегодня живут в новой цифровой реальности, получили иное, принципиально лучшее качество условий труда и качество жизни в целом. В условиях пандемии коронавируса удаленная форма рабо-

ты и иных видов социальной активности становится условием экологически и санитарно-эпидемиологически безопасных условий жизни человека.

### *Основные риски цифровизации управления.*

#### 1. Риск новых возможностей отписок и волокиты.

Цифровые технологии должны служить публичным интересам, но фактически могут оказаться на службе бюрократии в самом негативном ключе. В доцифровую эпоху управленческие процедуры использовались недобросовестными чиновниками для игнорирования проблем граждан. Само слово «отписка» представляет собой официальный документ, надлежащим образом оформленный, но не содержащий никакого решения проблемы гражданина. Цифровизация зачастую может лишь расширить возможности для «отписок».

Прежде всего, сам факт обращения гражданина легче доказать при помощи «бумажного» обращения со штампом канцелярии или экспедиции, чем отправленного электронного обращения. Содержание электронной почты гражданина пока не рассматривается как надлежащее доказательство факта и даты его обращения исходя из действующего регулирования и правоприменительной практики.

Полагаем, что цифровые технологии существенно облегчат взаимодействие органов публичной власти с гражданами, если орган власти будет в нем заинтересован. В свою очередь, стремление проигнорировать обращения гражданина, напротив, получит в цифровом формате новые возможности. Как известно, письменные заявления, например, в полицию нередко не принимаются, не регистрируются, просто теряются, то цифровой формат облегчит задачу проигнорировать «неудобное» обращение гражданина.

#### 2. Риск излишней проактивности.

Проактивность в оказании публичных услуг понимается как напоминание пользователям порталом публичных сервисов на основании изменения статусов граждан в реестрах об услугах – по электронной почте, в соцсетях или через push-уведомления на экране телефона. Проактивность нередко рассматривается как большое достижение управленческой деятельности. Но возникает вопрос о соотношении такой проактивности и обыкновенного спама? Фактически гражданам навязана подобная проактивность.

Такая проактивность создает неудобства для граждан, но все же не уведомления видятся главным риском. Следующим шагом проактивности может стать бесспорное списание искусственным интеллектом со счетов граждан денежных средств. При этом любая ошибка должна будет оспариваться в судебном порядке. В настоящее

время банки навязывают гражданам ежемесячные автоматические списания по оплате коммунальных услуг. В свою очередь компании энергосбыта навязывают автоматический расчет расходов электроэнергии, которые как правило больше, чем показания индивидуального счетчика. Складывающаяся практика представляет собой риск для населения.

### 3. Риск удвоения процедур.

Сегодня в публичном управлении и в целом в бюджетной сфере наблюдается дублирование цифровых алгоритмов с бумажными, что обесмысливает внедрение информационных технологий. Параллельно заполняются бумажные и электронные журналы в школах, иных образовательных учреждениях; электронные и бумажные медицинские карты в медицинских учреждениях; электронные и бумажные книги учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях и многие другие документы. Персонал выполняет двойную работу, лишённую существенной пользы и не оплачиваемую дополнительно.

### 4. Риск перенесения негибких практик с бумаги в цифру.

Цифровизация означает в том числе и расширение методов оценки результативности управления и иной деятельности, прежде всего, переход от бинарной оценки «выполнено – не выполнено» к использованию предиктивной аналитики, выборочных контролируемых испытаний, ведения статистики результатов по каждому направлению деятельности и оценки эффекта от них. Нет никакого смысла затрачивать силы и средства на цифровизацию, чтобы по акту зафиксировать факт выполнения работы, предоставления услуги. Именно сложные оценки требуют автоматизации и внедрения искусственного интеллекта, они же дают потенциал улучшения публичного управления.

### 5. Риск фальсификаций.

Фальсификация документов, отчетности и даже доказательств в суд в корыстных целях или из неверно понимаемых интересов службы, к сожалению, довольно распространенная практика. Цифровизация дает здесь дополнительные возможности за счет большего числа технических возможностей.

### 6. Риск «виртуальной реальности».

Цифровизация публичного управления не должна стать самоцелью. Цифровизация имеет смысл как механизм роста эффективности деятельности органов публичной власти в интересах граждан. Очевидно, что цифровизация нужна не ради цифровизации как таковой, а для улучшения качества управления и качества жизни населения. Процесс не должен стать важнее результата, а отчетность – важнее нужд людей.

Цифровизация, порождающая виртуальную реальность, в которой органы власти эффективно взаимодействуют на благо общества, не соответствующую реальной жизни населения, представляет собой серьезный риск. Именно гражданин и общество должны выступать основными бенефициарами цифровизации публичного управления.

#### 7. Риск «Скайнета» или утраты управления человечеством.

Успехи развития информационных технологий породили иллюзию, что машина может полностью заменить человека почти во всех видах деятельности, включая публичное управление и принятие управленческих решений. Например, уже сегодня в Сбербанке цифровые системы определяют судьбу досудебных споров.

Важно отметить, что попытки заменить человека машиной в организации и осуществлении публичной власти вызывает беспокойство. Нет никаких объективных данных о пользе передачи искусственному интеллекту принятия управленческих решений. Практика свидетельствует скорее об обратном. Так, по заявлению Г.О. Грефа в ходе внедрения искусственного интеллекта в корпоративное управление Сбербанк понес значительные убытки<sup>172</sup>. Если в корпоративном управлении речь шла лишь о финансовых потерях, то в публичном управлении потери будут не только финансовыми. Нельзя допустить «сломанных» человеческих судеб из-за технических сбоев и программных ошибок.

Необходимо прямо отметить, что замена человека машиной в принятии управленческих решений невозможна на современном этапе и не нужна в обозримом будущем. Искусственный интеллект лишь подспорье человеческому интеллекту в данном вопросе. Дальнейшее развитие искусственного интеллекта не приведет к формированию у него совести, сострадания и доброты. Принятие управленческих решений совокупностью субъектов управления, начисто лишенных названных качеств, приведет к катастрофическим последствиям.

Таким образом, современная парадигма цифровизации публичного управления видится в развитии преимуществ и минимизации рисков. Преимущества связаны с новыми техническими возможностями управления, его ускорения, упрощения, удешевления и гуманизации, а риски обусловлены традиционными проблемами публичного управления, усиленными новыми техническими возможностями, а также бездумным и недальновидным стремлением заменить человека машиной в принятии управленческих решений.

**Чистобородов И. Г.,**  
*начальник факультета подготовки  
научных и научно-педагогических кадров  
Академии управления МВД России,  
кандидат юридических наук*

## **Концепция государственного управления избиратель- ным процессом в Российской Федерации**

проект

### **УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Об утверждении Концепции государственного управления из- бирательным процессом в Российской Федерации**

В целях формирования государственной политики Российской Федерации в сфере государственного управления избирательным процессом:

1. Утвердить прилагаемую Концепцию государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации.
2. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент Российской Федерации

В. Путин

### **КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРО- ЦЕССОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### I. Общие положения

1. Настоящей Концепцией определяются цель, принципы, задачи, функции, формы и методы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации на 2020 – 2030 годы исходя из анализа практики проведения выборов и современного понимания национальных интересов и глобальных проблем вмешательства в выборы иностранных государств.

2. Правовую основу настоящей Концепции составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие порядок реализации избирательных прав граждан.

3. Настоящая Концепция разработана в целях повышения эффективности функционирования системы государственного управления избирательным процессом для обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

## II. Основные термины и определения, используемые в Концепции

4. «Выборы» – это многогранная юридическая категория, содержащая в себе характеристику процессов, происходящих в обществе, которые направлены на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделение избранных кандидатов легитимными властными полномочиями посредством участия граждан в делах государства в процессе реализации избирательных прав. В то же время – это порядок формирования народной воли в результате политической самоорганизации граждан с целью политического и юридического контроля за властью;

5. «Избирательная кампания» – деятельность участников избирательного процесса по подготовке и проведению выборов в ходе реализации последовательно сменяющих друг друга стадий, ограниченных во времени со дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня представления отчета избирательной комиссией о расходовании средств;

6. «Избирательный процесс» – сложное явление определение которого охватывает порядок реализации избирательных прав граждан и представляет собой совокупность стадий и процедур, выполняемых во время избирательной кампании и совершаемых участниками избирательного процесса в межвыборный период юридически значимых действий;

7. «Государственное управление» – это целенаправленное, правовое, организационное, информационное и управленческое воздействие государства (с применением современных информационно-телекоммуникационных технологий) на общественные отношения, складывающиеся во время реализации избирательных прав граждан в рамках избирательного процесса;

8. «Электронное государство» – это как взаимодействие субъектов государственного управления между собой, так и налаживание прямых и обратных связей между гражданами и организациями с использованием информационно-телекоммуникационной сети;

9. «Электронная демократия» – собирательное понятие, включающее в себя: электронное законодательство, электронное правосудие, электронное посредничество, электронную инициативу, электронные выборы, электронный референдум, электронное голосование, электронные

консультации, электронную агитацию, электронный подсчет голосов и электронные опросы.

### III. Современное мировое сообщество и государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации

10. Современное мировое сообщество переживает период глубоких перемен, сущность которых заключается в формировании полицентричной международной системы. Все более ярко проявляется многообразие моделей развития демократических форм государств. Постепенно происходит рассредоточение мирового потенциала силы, и на мировой арене появляются новые центры принятия глобальных политических решений.

11. В условиях появления новых региональных сверх держав происходит обострение политических, социальных, экономических противоречий. С целью разрешения накопившихся противоречий новые центры политического влияния на мировой арене пытаются оказывать давление на своих соседей, расширяя тем самым зону влияния. На основе созданных военно-политических союзов и имеющегося инструментария разведывательных подразделений реализуется практика вмешательства в избирательный процесс.

12. Осознание того факта, что применение военной силы неизбежно вызовет острые конфликты с многочисленными человеческими жертвами, враждебно настроенные государева применяют иные рычаги воздействия – факторы «мягкой силы». В большей степени эффективное и менее затратное применение методов влияния на государства с помощью распространения международных демократических стандартов. Однако под прикрытием международных демократических стандартов применяются различные формы управления обществом, которые позволяют влиять на внутреннюю политику. Для этого как правило реализуются сценарий цветных революций с целью свержения неугодных правящих режимов.

13. Для приведения к власти агентов влияния иностранные разведки используют самый благоприятный момент – проведение выборов. Под демократическими лозунгами о социальной справедливости и борьбе с коррупцией вырастает боевое крыло оппозиционных сил готовых к массовым беспорядкам внутри страны. Несовершенство избирательной системы используется как повод для наращивания недовольства среди молодежи и экстремистски настроенных граждан. Все это может привести к политическим кризисам и подтолкнуть общество к гражданскому противостоянию.

14. На фоне происходящих процессов Российская Федерация проводит самостоятельный и независимый внутривнутриполитический курс, который

продиктован ее национальными интересами. Россия намеренна добиваться уважения прав и свобод человека с учетом национальных, культурных и исторических особенностей. Вырабатываются научные и практические методы противодействия влиянию со стороны враждебно настроенных государств в избирательный процесс Российской Федерации.

15. Россия всецело осознает свою особую ответственность за поддержание демократических ценностей внутри страны в интересах решения общих задач, что заставляет обратить внимание на вопросы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации. В современном мире жесткие иерархические структуры заменены более динамичными сетями небольших организационных структур, развивается электронная демократия как одна из составляющих электронного государства. Этот важный сегмент позволяет вовлекать граждан в процесс принятия решений и одновременно формировать выборные органы власти в современных условиях.

16. Быстрыми темпами происходит процесс внедрения инструментов «электронной демократии» в реалии современной России. В результате внедрения информационно-телекоммуникационных технологий изменяется характер взаимодействия граждан друг с другом и с субъектами государственного управления. Система электронной демократии в Российской Федерации должна представлять собой единую информационно-телекоммуникационную платформу и специальный программно-аппаратный комплекс, который будет состоять из набора взаимосвязанных функциональных блоков, поддерживаемых в части администрирования контентного наполнения совместно органами власти, гражданами и организациями.

#### IV. Сущность и принципы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

17. Сущность государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации выражена в следующих специфических характеристиках:

- наличие системы государственного управления избирательным процессом;
- государственно-властное управленческое воздействие оказывается на сознание и волю участников избирательного процесса и, как следствие, на их поведение;
- субъекты государственного управления избирательным процессом наделены возможностями применения легитимных методов принуждения участников избирательного процесса к правомерному поведению;

- имеются различные уровни (оперативный и институциональный) государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации;

- государственное управление избирательным процессом носит нелинейный характер, кризисы сменяются бифуркациями, посредством которых вырабатываются различные варианты оперативных решений.

18. Принципы государственного управления избирательным процессом представляют собой научно обоснованные, объективно необходимые положения, в соответствии с которыми выстраивается управленческое воздействие на избирательный процесс и служащие интересам граждан, общества и государства.

18.1. К общим принципам государственного управления избирательным процессом необходимо отнести блок закономерностей, которые присущи не только управлению в данной сфере общественных отношений, но и являются универсальными, и могут быть применены в других сферах отношений:

- принцип научной обоснованности государственного управления избирательным процессом;

- государственное управление избирательным процессом должно быть ориентировано на права и свободы человека и гражданина;

- управляющее воздействие на избирательный процесс должно соответствовать потребностям и запросам общества;

- принцип публичности государственного управления избирательным процессом;

- принцип демократизма при осуществлении государственного управления избирательным процессом.

18.2. Целевые принципы государственного управления избирательным процессом призваны, в первую очередь, создать фундаментальную основу не только при определении цели, но и при ее достижении:

- согласованность цели государственного управления избирательным процессом всеми субъектами управления;

- сочетание единства цели государственного управления избирательным процессом и независимости субъектов государственного управления;

- при достижении цели государственного управления избирательным процессом необходимо опираться на народ как единственный источник власти;

- четкое сочетание и взаимное дополнение цели, задач, функций государственного управления избирательным процессом;

- иерархия целей государственного управления избирательным процессом и последовательность в их достижении.

18.3. Функциональные принципы государственного управления избирательным процессом призваны обеспечивать эффективность оказания

управленческого воздействия на объект управления (избирательный процесс). Они отражают определенный баланс и сочетание между целями, задачами, функциями и принципами государственного управления в данной сфере общественных отношений:

- концентрация функций управления у одного из субъектов государственного управления избирательным процессом (ЦИК России)
- согласованное ритмичное функционирование субъектов государственного управления избирательным процессом;
- последовательность при реализации функций государственного управления избирательным процессом;
- разграничение функциональных компетенций между субъектами государственного управления избирательным процессом;
- совместимость функций у субъекта государственного управления избирательным процессом;
- соответствие функций управления целям и задачам государственного управления избирательным процессом.

18.4. Системные принципы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации отражают закономерности при многообразии прямых и обратных связей между субъектами и объектом государственного управления:

- принцип федерализма при осуществлении государственного управления избирательным процессом;
- принцип взаимного дополнения субъектов государственного управления избирательным процессом;
- принцип единства системы субъектов государственного управления избирательным процессом;
- принцип многообразия прямых и обратных связей между субъектами и объектом государственного управления;
- взаимодействие и сотрудничество среди субъектов государственного управления избирательным процессом является объективной необходимостью.

V. Цель и задачи государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

19. Целью государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации на период до 2030 года является обеспечение народовластия, народного и государственного суверенитета, легитимности выборных институтов, предоставляя при этом равные возможности гражданам к управлению делами государства и создавая атмосферу открытости и прозрачности избирательных процедур, основанных на устойчивых прямых и обратных связях между органами государственной власти и обществом.

20. Достижение целей государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации в значительной степени зависит от успешного решения широкого круга задач. Под задачами в данной концепции понимается – постановка конкретных вопросов, подлежащих решению и последовательно приводящих к достижению цели.

20.1. Для обеспечения народовластия как основы конституционного строя России субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:

- необходимо на постоянной основе совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие раскрыть и детализировать положения Конституции Российской Федерации, определяющие формы и методы осуществления народовластия;

- деятельность органов исполнительной власти должна быть направлена на создание условий, способствующих кристаллизации власти народа с помощью выборов;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться с учетом принципа народовластия;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно создавать условия, в которых обеспечивается принцип народовластия;

- в процессе осуществления прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должны выявляться факты ограничения народовластия;

- осуществление контроля за управлением и расходованием бюджетных средств в избирательном процессе должно основываться на целесообразности, то есть расходование средств должно быть направлено на обеспечение народовластия;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации должна быть направлена на обеспечение условий реализации народом своей власти с помощью выборов.

20.2. Для обеспечения народного суверенитета как основы конституционного строя России субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:

- необходимо постоянно совершенствовать правовые механизмы, позволяющие раскрыть и детализировать положения Конституции Российской Федерации с учетом постулата – народ является источником и носителем государственной власти;

- деятельность органов исполнительной власти должна быть направлена на обеспечение верховенства и полноты власти народа в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осу-

ществляться с учетом принципа верховенства Конституции Российской Федерации;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно создавать условия, позволяющие обеспечить прямое волеизъявление народа по вопросам формирования органов государственной власти;

- осуществление прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должно опираться на принцип создания возможности беспрепятственного осуществления волеизъявления народом как единственным источником власти в Российской Федерации;

- при осуществлении контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, необходимо отслеживать, с какой целью они были израсходованы. Затраченные средства должны обеспечить возможность реализации народного суверенитета;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации должна быть направлена на обеспечение беспрепятственного волеизъявления народа как источника власти и суверенитета.

20.3. Для обеспечения государственного суверенитета как основы конституционного строя России субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие ограничить влияние иностранных государств и транснациональных компаний на избирательный процесс;

- деятельность органов исполнительной власти должна быть направлена на пресечение и ограничение влияния иностранных государств и транснациональных компаний на избирательный процесс;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться с учетом принципа независимости Российской Федерации;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно создавать условия, позволяющие обеспечить самостоятельность в избрании органов власти и управления;

- осуществление прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должно опираться на принцип независимости Российской Федерации и ограничения влияния иностранных государств и транснациональных компаний на самостоятельность в избрании органов власти и управления;

- осуществление контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должно происходить с учетом запрета финансирования общественных объединений, представляющих интересы иностранных государств и транснациональных компаний;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации должна быть направлена на ограничение влияния иностранных государств на избирательный процесс.

20.4. Для обеспечения легитимности выборных институтов власти как основы конституционного строя России субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие обеспечить избирательный процесс процедурами, гарантирующими легитимность власти;

- деятельность органов исполнительной власти в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение легитимности выборных институтов;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться с учетом необходимости обеспечения легитимности выборных институтов власти и управления;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно создавать условия, позволяющие обеспечить легитимность выборных институтов власти;

- при осуществлении прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе необходимо четко отслеживать соответствующее обеспечение легитимности выборных институтов власти и управления;

- осуществление контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должно осуществляться с учетом обеспечения легитимности выборных институтов власти и управления;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение легитимности выборных институтов власти и управления.

20.5. Для обеспечения избирательных прав граждан на основе равного доступа к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие обеспечить условия для реализации избирательных прав граждан на основе равного доступа к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- деятельность органов исполнительной власти в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение равного доступа к реализации избирательных прав граждан;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться на основе принципа равного доступа граждан к управлению

делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно обеспечивать избирательные права граждан на основе равного доступа к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- осуществление прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должно опираться на принцип равного доступа граждан к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- осуществление контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должно осуществляться с учетом необходимости обеспечения равного доступа граждан к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение равного доступа к реализации избирательных прав граждан.

20.6. Для обеспечения открытости и прозрачности избирательных процедур субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие обеспечить условия для беспрепятственного осуществления наблюдения за выборами и освещения их результатов в средствах массовой информации;

- деятельность органов исполнительной власти в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение условий, позволяющих беспрепятственно осуществлять наблюдение за выборами и освещать их результаты в СМИ;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно освещаться в СМИ;

- в избирательном процессе должны быть предусмотрены процедуры, позволяющие беспрепятственно осуществлять наблюдение за выборами и освещать их результаты в СМИ;

- результаты осуществления прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должны освещаться в СМИ;

- результаты осуществления контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должны освещаться в СМИ;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение условий, позволяющих беспрепятственно осуществлять наблюдение за выборами и освещать их результаты в СМИ.

20.7. Для установления прямых и обратных связей между государственными органами (субъектами управления) и избирательным процессом (объектом управления) требуется выполнить следующие задачи:

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие устанавливать прямые и обратные связи между субъектами управления (государственными органами) и объектом управления (избирательным процессом);

- деятельность органов исполнительной власти в рамках избирательного процесса должна быть направлена на создание прямых и обратных связей между субъектами управления (государственными органами) и объектом управления (избирательным процессом);

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно опираться на необходимость создания прямых и обратных связей между субъектами управления (государственными органами) и объектом управления (избирательным процессом);

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно обеспечивать условия, позволяющие беспрепятственно осуществлять прямые и обратные связи между субъектами управления (государственными органами) и объектом управления (избирательным процессом);

- в результате осуществления прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должны выявляться причины и условия, способствующие разрушению прямых и обратных связей между субъектами управления (государственными органами) и объектом управления (избирательным процессом);

- в процессе осуществления контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должен выясняться вопрос: способствовали ли затраты установлению прямых и обратных связей между субъектами управления (государственными органами) и объектом управления (избирательным процессом);

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации в рамках избирательного процесса должна быть направлена на создание прямых и обратных связей между субъектами управления (государственными органами) и объектом управления (избирательным процессом).

VI. Функции государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

21. Функции государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации – это последовательный управленческий цикл,

с помощью реализации которого субъекты государственного управления оказывают властное воздействие на участников избирательного процесса, изменяя порядок проведения выборов, реализуя государственные функции, обеспечивая избирательный процесс материальными, информационными и другими средствами.

21.1. Анализ как функция государственного управления избирательным процессом, – это один из видов деятельности субъектов управления. В процессе осуществления анализа изучается общая внутривнутриполитическая обстановка, складывающаяся во время функционирования избирательного процесса, изучаются проблемные ситуации во время реализации избирательных прав граждан. Анализ, как вид деятельности, носит позитивный характер и предназначен для создания гносеологических предпосылок развития избирательного процесса.

21.2. Целеполагание как функция государственного управления избирательным процессом является компонентом управленческой деятельности субъектов управления. Целеполагание – это, формулировка или выбор цели государственного управления избирательным процессом. Вопрос целеполагания является определяющим в управленческой деятельности. Наличие обоснованных и перспективных целей делает процесс управления более эффективным.

21.3. Прогнозирование как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации выступает в качестве перехода от стратегии «пассивного реагирования» на внешние условия к стратегии «активного реагирования». Субъекты государственного управления вырабатывают вероятностное суждение о развитии избирательного процесса. Другими словами, это опережающее отражение избирательного процесса. Оно осуществляется с целью избежания нежелательных последствий вероятного негативного развития событий во время реализации избирательных прав граждан.

21.4. Планирование как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, – важная, неотъемлемая часть управления. Для эффективного функционирования необходим план, который обладает единством, неразрывностью, гибкостью и точностью. Важно, чтобы обозначались этапы мероприятий, обосновывались ресурсные возможности для достижения целей и обеспечения выполнения задач. Планирование – это функция, с помощью которой субъекты управления приспособливают свои средства и ресурсы к достижению поставленной цели.

21.5. Принятие решений как функция государственного управления избирательным процессом, – это зафиксированный устно, письменно или иным способом волевой акт. В сфере государственного управления решение принимает должностное лицо субъекта управления. Данное должностное лицо должно обладать государственно-властными полно-

мочиями. Одновременно выработка и принятие управленческих решений имеет творческий характер.

21.6. Организация как функция государственного управления избирательным процессом заключается в формировании взаимных отношений между субъектами управления. Организация процесса реализации принятого решения заключается в доведении до субъектов государственного управления сведений о принятых решениях и условий их реализации. Создаются организационные предпосылки для реализации принятого решения, применяются различные формы организации деятельности субъектов государственного управления.

21.6. Контроль как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации неразрывно связан с функцией планирования. Связь контроля и планирования проявляется в реализации конкретных мероприятий в установленный срок. Субъекты государственного управления, запланировав мероприятие и предусмотрев исполнителя и сроки реализации, обязаны проконтролировать его исполнение.

## VII. Система государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

22. Система государственного управления избирательным процессом – это совокупность элементов, состоящих из управляющей и управляемой подсистемы, между которыми выстроены прямые и обратные связи, назначение которых – передача организационного, правового и информационного посылов управленческого воздействия. Управляющая подсистема осуществляет государственное управление избирательным процессом, который представляет собой упорядоченные действия его участников. В свою очередь, управляемая подсистема по каналам обратной связи передает информацию с целью корректировки оказываемого на нее воздействия. Перечисленные выше компоненты системы государственного управления избирательным процессом неразрывно связаны между собой. Основным критерием эффективности этой системы является ее способность быстро реагировать на организационные, правовые и информационные послы, подаваемые подсистемами друг другу.

22.1. К элементам системы государственного управления избирательным процессом относятся: во-первых, управляющая подсистема, включающая в себя субъекты государственного управления. Это множество государственных органов и система избирательных комиссий как основного субъекта государственного управления избирательным процессом; во-вторых, управляемая подсистема (избирательный процесс), которая вобрала в себя деятельность общественных объединений, кандидатов,

избирателей и других участников избирательного процесса; в-третьих, прямые и обратные связи между управляющей и управляемой подсистемами.

23. Субъект управления избирательным процессом – это, народ, который предоставил властные полномочия органам государственной власти и государственным органам, которые, в свою очередь, реализуя собственное государственно-властное, активное начало, управляют избирательным процессом. Субъекты управления берут на себя ведущую, иницирующую и направляющую роль, являются детерминирующей силой для развития избирательного процесса в том направлении, которое обусловлено интересами, целями, потребностями общества. К субъектам относятся: Президент, правительство, парламент, судебные органы и государственные органы, имеющие специальные полномочия (Счетная палата, Центральный банк, ЦИК России, Прокуратура России), а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

24. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является основным субъектом государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации. Она осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента России и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В то же время комиссией осуществляется контроль за соблюдением избирательных прав граждан, реализуется правовое и методическое обеспечение деятельности нижестоящих избирательных комиссий. Центральная избирательная комиссия в ряде случаев принимает решения, с помощью которых происходит государственно-властное воздействие на избирательный процесс.

25. Избирательный процесс – это сложная по своей сути собирательная категория, которая охватывает порядок реализации избирательных прав граждан и представляет собой совокупность стадий и процедур, выполняемых во время избирательной кампании, и совершаемых участниками избирательного процесса в межвыборный период юридически значимых действий. Управляющее воздействие оказывается, в первую очередь, на участников избирательного процесса, на их волю и, как следствие, поведение. Избирательный процесс можно представить, как множество участников, которые в свою очередь совершают определенные последовательные юридически закрепленные процедуры. Влияя на деятельность перечисленных участников общественных отношений, осуществляется государственное управление избирательным процессом в целом. Управляющее воздействие оказывают и сами участники общественных отношений, которые одновременно могут являться должностными лицами субъектов государственного управления или участниками с особым правовым статусом.

26. Избирательная система является основным объектом государственного управления и составной частью избирательного процесса в Российской Федерации. В зависимости от ее правовых «настроек» определяется порядок распределения кандидатов, с ее помощью возможно определить, каким образом будет формироваться и в дальнейшем работать парламент. Какие политические силы будут представлены в законодательном органе и возможно предположить, каким образом будут складываться политические коалиции из уже имеющихся фракций в парламенте. При помощи нормативной правовой регламентации осуществляется государственное управление избирательным процессом. К основным регулируемым законодательством параметрам относятся: а) однапалатная или двухпалатная структура представительного органа; б) общее количество депутатских мандатов в парламенте (в палатах парламента); в) число мандатов, распределяемых по пропорциональной и по мажоритарной системе, их соотношение; г) образование одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, параметры схемы избирательных округов; д) минимальный процент активности избирателей, необходимый для признания выборов состоявшимися; е) наличие заградительного барьера; ж) порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов; з) количество голосов избирателей, необходимых для избрания кандидата, возможность проведения повторного голосования.

VIII. Формы, методы и пределы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

27. Многообразие организационно-правовых форм государственного управления обусловлено широким диапазоном функций, выполняемых государством и его органами, их сложностью и пространственно-временной протяженностью. Современную форму государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации возможно представить, как сетевую (гетерархическую) систему, где субъекты управления независимы друг от друга и при этом имеют устойчивые конвергентные связи, которые повышают эффективность реализации государственных функций. Одновременно деятельность субъектов объединена единой целью и единым объектом управления (участники избирательного процесса), который, в свою очередь, имеет широкую сетевую архитектуру.

28. Методы воздействия на избирательный процесс – это влияние, определенное нормами права, осуществляемое субъектами государственного управления на участников избирательного процесса при помощи дозволений, запретов, ограничений, позитивных обязанностей, транслируемых ими в рамках установленных юридических средств. Спо-

события оказания управляющего государственного воздействия на общественные отношения, возникающие в рамках избирательного процесса, представлены следующим образом:

29.1. Во-первых, как убеждение – классический метод государственного управления, проявляется в виде целенаправленного воздействия субъектов управления на участников избирательного процесса. Средства убеждения воздействуют на сознание и волю людей. Но, прежде всего, осуществляется овладение вниманием, оперирование эмоциями и формирование интереса;

29.2. Поощрение как метод государственного управления избирательным процессом, – это способ воздействия субъекта управления, применяемый к участникам избирательного процесса при позитивной оценке их деятельности;

29.3. Принуждение, как метод государственного управления избирательным процессом, – применяемое при осуществлении государственного управления избирательным процессом, есть правовое, организационное, физическое и психологическое воздействие государственных органов (субъектов управления) на участников избирательного процесса с целью соблюдения предписанных законом действий или обязывания их понести наказание за совершенное правонарушение.

30. Соблюдение прав и свобод человека должно быть обеспечено их реализацией и не должно зависеть от социально-политических, экономических, культурных и иных особенностей отдельно взятого государства. Поэтому государственное управление должно быть ограничено определенными пределами во имя полной и всесторонней реализации прав и свобод человека и гражданина. Эти ограничения призваны обеспечивать автономию личности от государственного вмешательства в некоторые наиболее значимые для человека сферы жизнедеятельности и гарантировать положение личности в ее отношениях с государством и его органами. В целом государственное управление избирательным процессом ограничено следующими факторами: территорией, принципом тайного голосования, ограничено духом гражданственности и принадлежности избирателей ко всем событиям, происходящим в обществе, нормативными предписаниями, балансом политических сил в обществе, средствами, которыми располагают субъекты государственного управления, качеством системы государственного управления.

IX. Формирование и реализация политики государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

31. Политику государственного управления избирательным процессом формируют высшие органы государственной власти Российской Федерации: Президент России, Правительство России, Федеральное Собрание

ние Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Перечисленные высшие органы государственной власти Российской Федерации сталкиваются с решением нестандартных задач и принимают вариативные решения, впоследствии реализуемые управленческими формами и методами. В рамках политики государственного управления избирательным процессом приходится выбирать, какую избирательную систему предпочтительнее реализовывать в рамках избирательного процесса. Именно такого рода стратегические решения принимаются на политическом уровне, в последующем уточняются формы и методы государственно-властного управленческого воздействия, и данное политическое решение реализуется субъектами государственного управления.

32.1. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления политики государства в сфере управления избирательным процессом.

32.2. Правительство Российской Федерации осуществляет меры по реализации политики государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации.

32.3. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации.

32.4. Верховный Суд Российской Федерации принимает решения по конкретным юридическим фактам при разрешении споров в рамках избирательного законодательства тем самым формируя единообразный подход для всех судебных инстанций в сфере применения избирательного законодательства.

35.5 Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не только реализует политику государственного управления избирательным процессом, но и представляет соответствующие предложения Президенту Российской Федерации, а также координирует деятельности федеральных государственных органов в области реализации избирательных прав граждан.

## **О необходимости применения цифровых технологий в деятельности органов исполнительной власти в сфере бесплатной юридической помощи**

Несколько последних лет развитие нашего государства и общества вывело цифровые технологии на одну из лидирующих позиции по внедрению в экономике и государственном управлении. Об обеспечении ускоренного внедрения цифровых технологий в экономической и социальной сферах было заявлено при определении национальных целей развития Российской Федерации<sup>173</sup>. Цифровизация государственного управления должна служить целям обеспечения социально-экономического развития России, повышения научно-технического уровня государства, а самое главное способствовать переходу населения на более высокий уровень жизни. Президентский указ основной упор делает на внедрение цифровых технологий в сфере государственного управления и оказания государственных услуг, особенно в интересах населения.

Термин цифровые технологии пока не получил широкое распространение в научной среде. Авторы, разрабатывающие данную тему, в большинстве своем относят к цифровым технологиям разнообразные информационно-коммуникативные технологии. По мнению Т. Романовой цифровые технологии представляют собой дискретную систему, способную осуществлять разноплановые задачи в короткие сроки, основываясь на методах кодирования и передачи информации<sup>174</sup>.

В докладе Всемирного банка к цифровым технологиям относятся различные электронные гаджеты, позволяющие собирать, анализировать, хранить, обменивать информацию в цифровом виде<sup>175</sup>.

Последние несколько лет стало модным использовать цифровые технологии в различных отраслях экономики и сферах общественной жизни. Однако речь идет не только о мировых трендах, но и несомненных плюсах и удобстве для населения во внедрении цифровых технологий в повседневную жизнь.

Да, мы должны отдавать себе отчет в том, что определенный процент населения Российской Федерации никогда не сможет в полной мере воспользоваться благами цифровых технологий. Причины могут быть разные: отсутствие специальных навыков работы с компьютером или иной цифровой техникой, проблемы с выходом в сеть Ин-

тернет (а на просторах нашей необъятной Родины есть места, где нет даже сетей мобильных операторов и, соответственно, нет телефонной связи, не говоря уже о сети Интернет), а у кого-то элементарно нет материальных возможностей для покупки электронных гаджетов. Но для большинства населения России цифровые технологии не просто что-то не реальное, а то чем они пользуются практически каждый день.

Например, сайт <https://www.mos.ru> и <https://www.gosuslugi.ru>, сайт Федеральной налоговой службы (<https://www.nalog.ru>) с личным кабинетом помогают решить гражданам различные бытовые и организационные проблемы. Можно подать документы на налоговый вычет, заказать справку об отсутствии судимости, взять выписки из реестра недвижимости, справки БТИ, записаться ко врачу и на обмен водительского удостоверения, подать заявление об участии ребенка в сдаче ОГЭ И ГИА, оплатить коммунальные платежи и многое другое.

Фактически речь идет о эпохе новых подходов к государственному управлению, которое будет осуществляться на основании цифровизации основных процессов и процедур.

Государственное управление с использованием цифровых технологий должно быть максимально настроено на то, что граждане должны получать пользу от подобной деятельности органов власти. Цифровизацию государственного управления следует направить на цели упрощения организации, снижения бюрократических препонов, экономии государственных ресурсов. Фактически государство должно стать единой цифровой платформой (системой) для организации взаимодействия между гражданами и различными органами и организациями. Центр стратегических инициатив придерживается идеи концепции «государство – информационная платформа», говоря о необходимости и неизбежности трансформации государственного управления под влиянием цифровых технологий. По мнению некоторых авторов, государство должно комплексно подходить к оказанию государственных услуг для решения жизненных потребностей населения<sup>176</sup>. Следует отказаться от разрозненных сервисов государственных ведомственных информационных систем и перейти к единому сервису с объединенным массивом данных и алгоритмом работы с ним, который бы объединил данные всех федеральных органов исполнительной власти.

Нельзя не согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что цифровые технологии контроля в сфере государственного управления – это технологические процессы, направленные на обеспечение обоснованности функционирования органов исполнительной власти, их эффективности и соответствия законодатель-

ству, включающие в себя контрольную деятельность уполномоченных государственных органов, а также различных институтов гражданского общества и граждан<sup>177</sup>.

Внедрение цифровизации позволяет более оперативно решать вопросы, стоящие перед органами власти, должностными лицами и государственными служащими и способствует открытости их взаимодействия с гражданами. Как справедливо отмечает Терещенко Л. К., внедрение цифровых технологий облегчает установление связей между органами исполнительной власти и населением страны, невзирая на время работы, территориальную удаленность и другие особенности деятельности органов исполнительной власти. Применение современных информационных технологий позволяет повысить доступность государственных и муниципальных услуг.

Не обошли цифровые технологии и деятельность органов исполнительной власти по вопросам регулирования оказания бесплатной юридической помощи населению. Однако, широкого распространения в данной сфере, они пока не получили.

На официальных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления размещается информация в отношении организации работы с обращениями граждан. В частности, указывается порядок направления гражданами обращений, получения информации по вопросам их рассмотрения, а также порядок организации и проведения личного приема граждан. При этом, обращение возможно направить в том числе путем заполнения специальной формы на официальном сайте указанных органов (например, на сайте Росреестра, ФНС России). Например, на официальном сайте Минюста России есть целый раздел, посвященный электронным обращениям граждан<sup>178</sup>. Как показывает практика, часть обращений граждан содержат вопрос являющийся обращением за бесплатной юридической помощью, ответ на который представляет собой бесплатную юридическую консультацию. Справедливости ради стоит уточнить, что если ответ на поставленный в обращении вопрос, затрагивает интересы неопределенного круга лиц и размещен на официальном сайте соответствующего органа, гражданину в течение семи дней со дня регистрации его обращения сообщается электронный адрес указанного сайта (при этом обращение, содержащее обжалование судебного решения, не возвращается).

Однако, как уже было сказано ранее, современные информационные технологии не в полной мере используются органами исполнительной власти в сфере бесплатной юридической помощи. К сожалению, граждане имеющие право на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с 324-ФЗ<sup>179</sup> или законами о бесплатной юридической помощи населению субъектов Российской Феде-

рации вынуждены собирать различные документы, подтверждающие их статус. Или, к примеру, сотрудники государственного юридического бюро, оказывающие бесплатную юридическую помощь гражданину, вынуждены писать статус заявителя с его слов, без подтверждающих документов. Внедрение единой информационной платформы позволит решить сразу несколько проблем при осуществлении деятельности органами исполнительной власти в сфере бесплатной юридической помощи. Уполномоченный орган (Минюст России) получит более полную информацию о количестве граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, соберется воедино информация о провайдерах подобной помощи, граждане, имеющие право на ее получение получат информацию о том, где именно и в каких объемах они могут получить бесплатную юридическую помощь и самое главное орган, оказывающий бесплатную правовую помощь, больше не будет ждать информацию от гражданина, он получит ее в порядке межведомственного взаимодействия.

Подводя итог, хочется отметить, что современные цифровые технологии важны для повышения качества государственного управления в целом, и для улучшения деятельности органов исполнительной власти в сфере оказания бесплатной юридической помощи в частности.

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

## **Перспективы развития законодательства об административной ответственности в сфере генной инженерии<sup>180</sup>**

В настоящее время Российская Федерация находится на новом этапе своего научно-технического прогресса, создания благоприятных условий для развития наиболее востребованных отраслей экономики и конкурентоспособных с другими государствами продуктов. Одной из таких активно развиваемых в РФ сфер деятельности стала генная инженерия, которую можно назвать быстро прогрессирующей и доказавшей свою востребованность в персонализированной медицине, высокотехнологичном здравоохранении и технологиях здоровьесбережения, высокопродуктивном и экологически чистом агро- и аквахозяйстве, при рациональном применении средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, создании безопасных и качественных продуктов питания<sup>181</sup>. При этом в системе жизненных ценностей по-прежнему на первом месте находятся здоровье общества, а также сохранение благоприятной окружающей среды. В условиях рынка это становится фактором, определяющим не только комфортность существования каждого индивида, но и потенциал его возможностей. Одним из способов обеспечения безопасности в рассматриваемой сфере является административная ответственность.

Действующее законодательство об административных правонарушениях в сфере генной инженерии содержит незначительное количество составов административных правонарушений, затрагивающих нарушения правил и порядков, реализация которых предусмотрена в рамках генно-инженерной деятельности. По сути все нарушения сводятся к одному составу, закрепленному в статье 6.3.1. «Нарушение законодательства Российской Федерации в области генно-инженерной деятельности», объективная сторона которой затрагивает только ряд возможных противоправных действий. Кроме этого, те немногие составы, которые выделены в КоАП РФ с указанием на генно-инженерную деятельность, оказались разбросаны по разным главам КоАП РФ. На наш взгляд, также не отвечает действительности субъектный состав, сужающий круг лиц, для которых установлена возможность привлечения их к административной ответственности при нарушении требований законодательства в сфе-

ре геномной инженерии. Предусмотренные санкции при этом не могут считаться достаточными для достижения целей административного наказания.

На заседании правительства 23 марта 2019 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев обратил внимание на громоздкость и сложность в применении действующего КоАП РФ<sup>182</sup>. В настоящий момент законодателями активно ведется работа по подготовке нового кодекса об административных правонарушениях. Можно сказать, что продолжительный опыт и практика применения действующего КоАП РФ заставили прийти к выводу о необходимости комплексной переработки административного законодательства в части установления ответственности и отхода от систематического «точечного» изменения его норм. Так, Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>183</sup> (далее – Концепция) в разделе 3.1. «Общие концептуальные предложения по совершенствованию структуры Особенной части нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в качестве необходимых мер по совершенствованию Особенной части кодекса назвала:

структуризацию внутренней организации содержания Особенной части. Следует уточнить предметы регулирования по главам, проведя классификацию административных правонарушений по видовым и конкретным объектам противоправного посягательства. При построении всей Особенной части КоАП РФ важно учесть также реформу контрольно-надзорной деятельности. В настоящее время КоАП РФ не содержит самостоятельной главы, посвященной нарушениям в сфере геномной инженерии или биологической безопасности;

исключение из отраслевых федеральных законодательных актов нормы об административной ответственности с перенесением соответствующих составов административных правонарушений в Особенную часть КоАП РФ. Так, Федеральный закон от 05.07.1996 г. № 86 «О государственном регулировании в области геномной инженерии деятельности»<sup>184</sup> (далее – закон о геномной инженерии) в статье 12 содержит норму, которая полностью продублирована в статье 6.3.1. КоАП РФ;

анализ изменений Особенной части КоАП РФ, выразившихся в увеличении числа новых и дроблении первоначальных составов административных правонарушений, с целью исключения из диспозиций статей Особенной части КоАП РФ дословного цитирования норм-запретов отраслевых актов федерального законодательства. То есть при введении новых статей в КоАП РФ нельзя допустить дословного упоминания запретов, установленных нормативными пра-

вовыми актами в сфере геномной инженерии. Однако изучение первого варианта подготовленного проекта кодекса об административных правонарушениях показало, что законодатель отошел от основных положений, заложенных в Концепции и повторил ошибки, недопущению которых было отведено одно из ключевых мест при разработке нового законодательства об административных правонарушениях;

ограничение до минимума или полное исключение установления в санкциях норм Особенной части КоАП безальтернативных административных наказаний. В настоящее время КоАП РФ в качестве наказания за совершение административных правонарушений в сфере геномной инженерии устанавливает только административный штраф и не предполагает никакой альтернативы;

Представленный на обсуждение проект Кодекса<sup>185</sup> также не предусматривает отдельной главы, посвященной правонарушениям в сфере геномной инженерии, однако содержит ряд статей, затрагивающих ее. Так, глава 10 проекта «Административные правонарушения, посягающие на здоровье человека и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения» предлагает два состава, а именно:

Нарушение законодательства Российской Федерации в области геномно-инженерной деятельности. Объективная сторона данного правонарушения полностью повторяет объективную сторону ныне действующей статьи 6.3.1. КоАП РФ (статья 10.9 проекта КоАП РФ). Однако статья претерпела и корректировки. Во-первых, предлагается расширить число субъектов, которые могут быть привлечены к административной ответственности за совершение указанного деяния. Помимо должностных и юридических лиц, законодатель в качестве возможных субъектов называет также граждан и индивидуальных предпринимателей. Совместно с административным штрафом предполагается назначать конфискацию вещей, являющихся предметами административного правонарушения, либо административный запрет деятельности на срок до тридцати суток с конфискацией вещей, являющихся предметами административного правонарушения. Мы видим ужесточение ответственности за совершение данного правонарушения, однако сомнительным является установление в качестве альтернативы административного ареста сроком до 30 суток. Последний признается одним из наиболее серьезных видов административного наказания и, на наш взгляд, не соответствует характеру возможного нарушения, особенно учитывая, что сформулированный законодателем состав не предполагает наступление каких-либо негативных последствий в результате нарушения законодательства о геномно-инженерной деятельности.

Нарушения, посягающие на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, повлекшие причинение вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде (статья 10.10 проекта нового КоАП РФ). Объективная сторона данного правонарушения предполагает совершение действий или бездействия, предусмотренных статьями 10.1 – 10.9 проекта Кодекса, повлекшие причинение вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, при условии, что эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. В рассматриваемом нами случае речь идет о нарушении законодательства Российской Федерации

в области генно-инженерной деятельности, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью граждан и/или окружающей среде. При этом Уголовный кодекс РФ в настоящий период времени не содержит ни одного состава преступления в сфере генной инженерии. Степень причиненного вреда также не конкретизирована. Субъекты данного правонарушения напрямую не указаны в статье и определяются в зависимости от субъекта правонарушения, совершение которого повлекло причинение вреда. Т.е. это могут быть граждане, юридические и должностные лица, а также индивидуальные предприниматели. В качестве наказания предусмотрены наложение административного штрафа в двукратном размере административного штрафа, установленного перечисленными в объективной стороне статьями Кодекса, совместно с конфискацией вещей, являющихся предметами административного правонарушения или без таковой, или административный запрет деятельности на срок до тридцати суток с конфискацией вещей, являющихся предметами административного правонарушения или без таковой. Административный запрет деятельности новый вид наказания, предлагаемый проектом КоАП, который должен заключаться во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений полностью или частично, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг на срок до тридцати суток. При таком определении данного наказания не может быть исполнено положение Концепции нового КоАП РФ, предполагающего установление альтернативных видов наказания в санкции статьи, в связи с тем, что данный административный запрет не может быть назначен гражданам. Следовательно, для данного субъекта возможным остается только один вариант наказания – административный штраф.

В определенной степени вопросы генной инженерии затронула статья 12.7. «Нарушение иных прав потребителей», собравшая в себе целый ряд правонарушений, включая продажу товаров без маркировки либо с нарушением установленного порядка нанесения такой маркировки, без информации об энергетической эффективности товаров, о наличии в пищевой продукции компонентов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов или с использованием таких организмов, либо иной информации, обязательность предоставления которой предусмотрена законодательством Российской Федерации или требованиями технических регламентов.

Нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки, использования и ввоза на территорию Российской Федерации семян сельскохозяйственных растений. Объективной стороной правонарушения среди прочего должно стать:

- выращивание семян (растений), полученных с использованием генной инженерии, за исключением семян для проведения экспертиз и научно-исследовательских работ,

- нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений, включая внесение в нее недостоверных сведений о сортовых и посевных качествах семян и содержании генно-инженерно-модифицированных организмов,

- ввоз на территорию Российской Федерации не соответствующих требованиям государственных стандартов партий семян, посадочного материала без документов, удостоверяющих их сортовые и посевные качества, партий семян в незатаренном состоянии (насыпью), обработанных химическими и биологическими препаратами, либо допущенных к использованию партий семян, сорта которых не включены в Государственный реестр селекционных достижений, за исключением партий семян, предназначенных для научных исследований, государственных испытаний, производства семян для ввоза из Российской Федерации.

Аналогичные составы предусмотрены в случаях нарушения законодательства в сфере обращения кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов. Их объективная сторона предполагает ввоз, производство или реализацию фальсифицированных, незарегистрированных кормов или кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов. Субъектами рассматриваемых правонарушений выступают граждане, индивидуальные предприниматели, должностные и юридические лица. В качестве наказания избран административный штраф. Следует отметить, что подобные составы отвечают требованиям Федерального

закона от 3 июля 2016 г. № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности»<sup>186</sup> и до настоящего времени не нашли своего отражения в действующем КоАП РФ.

Наконец, проект КоАП РФ предлагает закрепить самостоятельный состав - нарушение обязательных требований к маркировке пищевой продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы. В настоящее время аналогичный состав закреплен в статье 14.46.1 КоАП РФ.

Следует отметить, что ни действующая редакция КоАП РФ, ни предлагаемый на рассмотрение проект нового КоАП РФ не содержит составов административных правонарушений, затрагивающих вопросы медицинского применения геномной инженерии. В качестве таких составов могут быть предусмотрены нарушение законодательства в указанной области, а также совершение каких-либо нарушений при осуществлении диагностики, редактировании генома и иных подобных действий, которые в том числе могут повлечь причинение вреда. К такого рода нарушением относится по аналогии со статьей 6.3.1 нецелевое использование результатов, полученных при работе с геномом. На наш взгляд, такая ситуация, как и отсутствие иных составов, затрагивающих область геномной инженерии, вызвана, во-первых, несовершенством общего нормативного правового регулирования в сфере геномной-инженерной деятельности, во-вторых, новизной изучаемой сферы и отсутствием рассматриваемых дел в сфере геномной инженерии. В связи с этим обращает на себя внимание и отсутствие органа, уполномоченного привлекать к ответственности субъекта таких нарушений. Возможное введение указанных составов повлечет за собой и указание соответствующего специального субъекта, а именно медицинского работника или иного работника, осуществляющего действия в сфере геномной инженерии. Наконец, деятельность по изучению, диагностике и редактированию генома может не повлечь за собой никаких последствий в момент их совершения, однако нельзя утверждать, что подобные действия не приведут к каким-либо, в том числе негативным, последствиям в будущем. Такое обстоятельство нельзя исключить полностью, даже при соблюдении всех предусмотренных правил и требований и тем более, когда речь идет о совершении ошибки при проведении каких-либо манипуляций. Обнаружение этого факта может состояться настолько поздно, что реальная возможность привлечения виновного лица к административной ответственности будет упущена<sup>187</sup>. Кроме этого, нельзя забывать и о том, что ученые до конца не изу-

чили все возможности применения и использования генной инженерии, следовательно, ошибки, допущенные в ходе научных исследований или результаты, пусть и негативные, но полученные в ходе таких исследований должны стать исключением из случаев, которые найдут свое отражение в законодательстве об административных правонарушениях. Однако нельзя допустить создания такой ситуации, когда отсутствие необходимого правового регулирования может привести к злоупотреблению со стороны субъекта соответствующих правоотношений.

Необходимым, на наш взгляд, является решение вопроса о выделении главы, содержащей правонарушения в сфере генной инженерии. Сложность объединения таких правонарушений в одной главе обусловлена сложностью их объекта, тем не менее, создание на федеральном уровне самостоятельной главы, содержащей административные правонарушения, посягающие на отношения в области генной инженерии, представляется возможным. Установлена ответственность за совершение административных правонарушений в сфере генной инженерии должна быть только на федеральном уровне.

Вторым шагом на пути модернизации законодательства об административной ответственности в сфере генной инженерии должно стать расширение количества составов административных правонарушений за соответствующие нарушения.

Наконец, важным представляется совершенствование системы наказаний, установленной за административные правонарушения, посягающие на отношения в сфере генно-инженерной деятельности. Санкция каждой статьи должна содержать альтернативные виды наказаний для каждого из возможных субъектов. Такие наказания должны не только соотноситься с совершенным противоправным деянием, но и быть сопоставимы между собой. Кроме этого, одним из допустимых вариантов наказания за данные правонарушения может стать дисквалификация. Это позволит реализовать заявленное при подготовке Концепции нового КоАП РФ положения о закреплении альтернативных видов наказаний за одно и то же административное правонарушение. В действующем КоАП РФ за совершение рассматриваемой категории правонарушений предусмотрен только административный штраф, в то время как проект нового КоАП РФ, хоть и предусматривает его альтернативу, но только для такого субъекта административной ответственности как юридическое лицо.

## Раздел 2. Труды молодых ученых

**Бобылева М.Н.,**  
*адъюнкт кафедры административного права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
лейтенант полиции*

### **Совершенствование деятельности цифрового Правительства Российской Федерации<sup>188</sup>**

Правительства во всем мире испытывают двойное давление, с одной стороны, от граждан, с другой стороны с материальным аспектом реализации программ цифровизации власти.

В современном мире, информатизации общественной жизни отведена главная роль, это обусловлено использованием информационных технологий во всех сферах деятельности государства, органов здравоохранения, правоохранительных органах, образовательных и медицинских учреждениях и т.д. Основным требованием граждан, которые они предъявляют к цифровому Правительству, является повышение качества оказываемых онлайн-услуг, эргономичность доступа, удобство цифрового интерфейса органов государственной власти, доступность информации, чтобы у пожилых граждан была возможность воспользоваться условиями цифрового правительства.

Что касается вопроса, связанного с материальными затратами на поддержание и реформирования деятельности цифрового правительства. Работа цифрового Правительства является материально-затратной, поэтому возникает необходимость в сокращении административных расходов и повышении эффективности реализуемых программ.

В последние годы Россия достигла существенного прогресса в реализации концепции цифрового правительства, предусматривающей предоставление государственных услуг в электронной форме. В систему электронного Правительства входит Единый портал государственных услуг, открытые реестры ведомств, базы данных, система онлайн-обращений, с использованием ведомственных официальных сайтов.

По данным Правительства РФ по итогам 2019 года наблюдается рост количества пользователей, объем заказанных услуг и сумма платежей, вносимых в качестве государственной пошлины за оказание услуг. За 2018-2019 год количество пользователей сервисом Единый портал государственных услуг увеличилось на 20 млн. человек, а количество посещений портала с целью получения инфор-

мации об услуге увеличилось на 30%. Увеличение данных показателей говорит о том, что Единый портал государственных услуг становится более доступным для большего количества населения.

Ярким примером активной деятельности цифрового правительства является деятельность правительства города Москвы, официальный сайт мэра Москвы. С помощью данного информационного ресурса возможно осуществление определенного круга государственных услуг, проведение голосований, по поводу мероприятий или благоустройства города, о проблемах, связанных с дорожным полотном или благоустройством двора и иные сервисы. К 2030 году планируется создание базы, где принятие решений происходит посредством автоматической обработки и анализа накопленных данных. Перспективной целью развития данной программы является замена бумажного документооборота на полностью электронный формат. По нашему мнению, невозможно отказаться от бумажного документооборота в полной мере, некоторые документы не могут быть оцифрованы и использованы в электронной форме. Целями цифрового правительства являются вовлечение граждан в процессы управление, повышение открытости и прозрачности информационных систем; сокращение бюрократического аппарата, при получении государственной услуги.

Существенным недостатком в работе цифрового правительства является огромный массив отдельных информационных сайтов различного уровня и различных ведомств, с отдельным спектром оказываемых услуг. Несмотря на то, что успешно действует Единый портал государственных услуг, помимо него действует отдельно также портал Многофункциональных центров, региональные порталы по оказанию услуг и так далее. У пользователя появляются трудности, связанные с тем, что они не всегда понимают, где им необходимо получить ту или иную услугу. Поэтому необходимо усовершенствовать единый портал государственных услуг и синтезировать услуги, предоставляемые региональными и ведомственными органами власти.

Также колоссальное внимание со стороны государства уделяется цифровизации финансовой системы Российской Федерации. В настоящее время отсутствует четкое определение понятия «цифровой экономики». В рамках зарубежного опыта к определению цифровой экономике существует несколько подходов, например, в Австралии под цифровой экономикой понимается глобальная сеть социально-экономических видов деятельности, которые осуществляются посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», мобильным и сенсорным сетям. По нашему мнению, с таким определением цифровой экономики можно согласиться, но в

данном пределении не отражено всех компонентов, которые определяют экономику в качестве цифровой. Издание British Computer Society под цифровой экономикой рассматривает экономику, которая основана на цифровых технологиях, осуществление экономических операций на Интернет-платформе.

В России понятие цифровой экономики рассматривается в Стратегии развития информационного общества РФ на 2017-2030 годы. Согласно данной Стратегии под цифровой экономикой понимается хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде; обработка больших объемов этих данных и использование результатов их анализа по сравнению с традиционными формами хозяйствования, которые повышают эффективность различных видов производства.

На сегодняшний день, согласно данным Digital Society Index 2019. Россия занимает 23 место в рейтинге стран по развитию цифрового общества, несмотря на высокий уровень доступа населения к технологиям и сервисам, но однако население России не доверяет бизнесу в вопросе использования персональных данным. Например, при совершении некоторых дорогостоящих покупок пользователи предпочитают приобретать товары лично и расплачиваться банковской картой либо наличными денежными средствами, по той причине, что испытывают страх, что их персональные данные при покупке в Интернете могут быть использованы мошенниками.

Преимуществом развития цифровой экономики является трансграничное экономическое сотрудничество. Развитию международной торговли способствовало создание в 2014 году Евразийского экономического союза, в который вошли Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. Основной перспективной целью создания данного экономического союза является повушение конкурентоспособности национальных экономик и создания условий для стабильного развития для повышения уровня жизни населения госуарств-участниц. Деятельность ЕАЭС положительно зарекомендовала себя на мировой арене, в настоящее время около 40 стран стремятся развивать торговые отношения с ЕАЭС в различных формах.

Цифровизация экономики способствует появлению новых бизнес – моделей. Особенностью новых - бизнес моделей является их клиентоориентированность, что определяет широкий спектр предложений, ориентированных на потребительских спрос, своевременная доставка и доходу, получаемые от торговли посредством Интернет-платформы. Одним из компонентов цифровой экономики являются большие данные, работа с которыми определяет успех интернет-магазинов. При обработке заказов транзакция происходит в режиме

реального времени и зачастую одновременно. Популярным трендом является развитие платформа открытых данных, стимулирующее возникновение и распространение инновационных бизнес-моделей<sup>189</sup>.

В настоящее время популярными интернет-платформами, посредством которых осуществляется продажа различного товара, являются OZON, Wildberries, Яндекс-Маркет, Беру и др. Использование потребителями данных магазинов обусловлено эргономичным интерфейсом, большой ассортимент товаров и производителей, предлагающих более низкую цену, чем в магазинах, а также время сборки и доставки заказов.

Помимо огромного количества достоинств развития цифровой экономики в Интернете, существуют также и серьезные недостатки, среди которых есть вероятность незаконного использования персональных данных. При первоначальном использовании интернет - магазина потребителю предлагается Соглашение на использовании персональных данных, без принятия которого дальнейшее продолжение покупок невозможно. Добросовестные продавцы и владельцы торговых интернет - платформ используют современные технологии по обеспечению кибербезопасности своего магазина, иначе, в противном случае, из-за возникновения конфликтной ситуации он может понести крупный материальный ущерб и причинить вред своей деловой репутации.

Переход систем государственного управления на цифровые технологии определяется на основе открытых стандартов и критериев цифрового развития, которые разрабатываются национальными организациями. Ярким примером трансформации государственного управления в формат цифрового управления является Таможенные системы в ЕАЭС. Основным средством охраны товарного знака в рамках таможенного регулирования является ведение открытого реестра объектов интеллектуальной собственности. Открытые реестры представляют собой структурированный список документов по номеру регистрации или заявки по определенному объекту промышленной собственности. Пользователям предоставляется доступ к информации о регистрациях с указанием правового статуса или состояния делопроизводства по заявкам. Сущность данного реестра состоит в том, что в единый реестр объектов интеллектуальной собственности государств-членов на основании заявления правообладателя или лица, представляющего его интересы или нескольких правообладателей, включаются объекты интеллектуальной собственности. В число объектов интеллектуальной собственности входят товарные знаки, знаки обслуживания, авторского права и смежного права. Открытый реестр объектов интеллектуальной собствен-

ности находится на официальном сайте Федеральной таможенной службы, в данном реестре отображаются регистрационный номер, описание объектов интеллектуальной собственности (графическое, словесное обозначение), наименование правообладателя и его юридический адрес, и информация о товаре, то есть, что из себя представляет товар правообладателя. Ведение данного единого учета объектов интеллектуальной собственности в открытом доступе позволяет юридическим лицам и индивидуальным правообладателям, которые находятся на стадии регистрации своего товарного знака, могут ознакомиться с перечнем уже ранее зарегистрированных товарным знаком. А также с их графическим и словесным обозначением, в целях недопущения факта нарушения исключительного права правообладателя на использование товарного знака. Подать заявление на регистрацию твоего товарного знака правообладатель может посредством онлайн сервиса на официальном сайте Федеральной службы интеллектуальной собственности (далее Роспатент). В рамках регистрации объектов интеллектуальной собственности Роспатент осуществляет оказание таких государственных услуг как государственная регистрация объектов интеллектуальной собственности (патент на изобретение, товарный знак, знак обслуживания и т.д.), регистрация распоряжения исключительного права, осуществление процедуры продление, прекращения и восстановления правовой охраны на объекты интеллектуальной собственности, внесение изменений в государственные реестры, признание товарного знака общеизвестным в Российской Федерации, принятие и рассмотрение обращений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по вопросам, касающихся порядка оказания государственных услуг, входящих в спектр деятельности Роспатента, жалобы и предложения по совершенствованию деятельности по оказанию государственных услуг. При проведении анализа официального сайта Роспатента, было обнаружено, что оказание вышеуказанных услуг также возможно через Единый портал государственных услуг. Таким образом, наличие множества сервисов на различных Интернет-платформах создает определенного рода сложности пользователю, в определении эффективности подач заявки на реализацию государственной услуги.

Необходимо отметить, важность информационного обмена между ведомствами, входящими в состав Цифрового Правительства. Направление и исполнение запросов, посредством использования информационных технологий значительно снижает временные затраты органов государственной власти. Своевременное предоставление необходимой информации обеспечивает наиболее качественную работу ведомств. Согласно Федеральному закону «Об ор-

ганизации предоставления государственных и муниципальных услуг», предоставление документов и информации осуществляется в том числе, в электронной форме с использованием единой системы межведомственного взаимодействия по межведомственному запросу органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, подведомственной государственному органу, или органу местного самоуправления организации, участвующих в предоставлении государственных услуг<sup>190</sup>.

Направление межведомственного запроса на предоставление документов или информации осуществляется в целях предоставления государственных или муниципальных услуг. Исключение сведений, документов и информации, подлежащей передаче посредством электронной формы, составляют сведения составляющее налоговую тайну, или доступ к которым ограничен законодательством Российской Федерации. В случае несвоевременного предоставления необходимой информации в результате межведомственного запроса в электронной форме, это не является основанием отказа от предоставления государственной услуги. В случае несвоевременного предоставления информации (или не предоставления в целом) должностное лицо, которое осуществляет исполнение данной государственной услуги, в соответствии с законодательством будет подлежать дисциплинарной, административной или иной ответственности.

Таким образом, Российская Федерация находится на пути развития информационных-технологий, что обуславливает политику Правительства к Цифровизация. Деятельность цифрового правительства ориентирована на систематизацию и упрощению предоставления государственных услуг различными ведомствами. Основными факторами, на которые необходимо обратить внимание в рамках совершенствования деятельности цифрового правительства является создание единой и централизованной системы оказания государственных услуг и региональных и федеральных видов услуг, совершенствование механизма межведомственного электронного взаимодействия в рамках исполнения запросах, в целях качественного и своевременного оказания государственных услуг.

**Лобанова И.К.,**  
*слушатель факультета подготовки сотрудников полиции  
для подразделений по охране общественного порядка  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

## **Возможности использования административно-предупредительных мер в отношении юридических лиц в условиях цифровизации государственного управления<sup>191</sup>**

В начале 90-х годов при формировании российской государственности, в период перехода от плановой к рыночной экономике, применительно к отдельным областям общественных отношений, в научном сообществе обсуждались предпосылки закрепления административная ответственность юридических лиц. Но, так как действовавшим тогда КоАП РСФСР вопросы административной ответственности юридических лиц не регламентировались, реальная возможность применение в их отношении мер административной ответственности отсутствовала. Лишь после принятия и вступления в силу КоАП РФ институт административной ответственности юридических лиц был признан и получил дальнейшее развитие<sup>192</sup>.

В действующем КоАП РФ дано понятие административного правонарушения, однако, исходя из правовой природы категорий «вина» и «юридическое лицо», такое определение не может быть универсальным как для физических, так и юридических лиц, его необходимо индивидуализировать для каждого из этих двух субъектов. С нашей точки зрения, необходимо выделение самостоятельного понятия «административное правонарушение, совершенное юридическим лицом». В подтверждение такой необходимости отметим, что в ст. 2.1 КоАП РФ не полностью раскрыт смысл данного понятия, кроме того, в ст. 2.10 КоАП РФ там, где идет отсылка к административной ответственности, дан лишь перечень глав и статей, за совершение которых наступает ответственность не только физического, но и юридического лица.

В развитие данной темы, необходимо обратить внимание на вопрос разработки качественно новых мер правового воздействия, применяемых к юридическому лицу в целях снижения уровня административной деликтности.

Так как далеко не все нарушения (например, публичное распитие спиртных напитков) могут совершаться юридическим лицом, или же наоборот – некоторые (невыплата заработной платы работникам и др.) могут быть совершены исключительно юридическим лицом, то большое количество составов административных правонарушений для юридических, физических и должностных лиц не совпадают, хотя и имеют общее деликтное преломление. При этом в большинстве статей КоАП РФ, определяющих

составы административных правонарушений, говорится об ответственности юридических лиц.

В рамках исследования предупреждения административных правонарушений, совершаемых юридическим лицом, возникла необходимость выработки новых эффективных мер.

При разработке дополнительных мер административно-предупредительного характера, применяемых к юридическому лицу, предлагаем взять за основу правовую конструкцию меры административного наказания, изложенную в статью 3.12 КоАП РФ «Административное приостановление деятельности», то есть временное прекращение деятельности юридического лица, но в целях запрета на совершение регистрационных действий юридическим лицом в ЕГРЮЛ до того как в отношении этого лица вступило в законную силу решение суда, в части нарушения административного законодательства РФ, а именно: неуплата штрафа – до момента его устранения. Считаем, что это необходимо сделать с целью обеспечения исполнения обязанностей по реализации санкции, применяемой к юридическому лицу. В сложившейся ситуации у субъекта правонарушения отсутствует вариант такого поведения, как уклонение от исполнения наказания, посредством реорганизации или ликвидации.

Чтобы предупредить указанные регистрационные меры предлагаем по аналогии со ст. 80 «Наложение ареста на имущество должника» ФЗ от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 17.10.2019) "Об исполнительном производстве" наложение временного запрета реализации этих преобразований на момент административного производства по делу.

Но и этого, на наш взгляд, может оказаться недостаточно. Считаем необходимым создание и введение на базе ЕГРЮЛ публичного реестра, так называемого «черного» списка, представляющего собой дополнительную графу в едином государственном реестре юридических лиц, где будет отражена информация о нарушениях законодательства, допущенных юридическим лицом, в отношении которого было назначено наказание. Так, перед заключением договора с работодателем любой гражданин может посетить соответствующий сайт в порядке общего и открытого доступа, где ему будет доступен перечень всех нарушений, а также отметка об исполнении или же неисполнении санкции, назначенной юридическому лицу.

Например, гражданин А., устраиваясь на предприятие в ООО «Бригантина», обращаясь к сайту, может заметить в графе «Нарушения» такой пункт как «задержка выплат заработной платы» и выбрать другого работодателя. Таким образом, общество с ограниченной ответственностью теряет потенциальных работников. Решением этой проблемы может стать создание «обязательного фонда страхования труда». Одновременно с этим предлагаем, как одно из обязательных условий регистрации юридического лица – предоставление учредителями документального подтвер-

ждения наличия у регистрируемой организации договора страхования от невыплат заработной платы, сумма покрытия которого будет составлять годовой минимальной размер оплаты труда в конкретном регионе умноженный на количество работников, предполагаемых к трудоустройству. Такое условие, по нашему мнению, с одной стороны, позволит работникам быть уверенными в своевременной выплате заработной платы, а с другой, юридическому лицу – избежать репутационных рисков. Таким образом, данная мера способна эффективно предупредить совершение административных деликтов в области трудовых правоотношений.

Кроме того, предлагаем при создании юридического лица, профильным органам исполнительной власти направлять в его адрес с профилактической целью (по аналогии со статьей 29.19 КоАП РФ) памятку о недопущении условий, способствующих совершению административных правонарушений. В данной памятке должны быть описаны наиболее распространенные случаи административных правонарушений в соответствующей сфере хозяйственной деятельности. Ответ юридического лица о получении памятки должен быть обязателен. В случае игнорирования необходимо предусмотреть соответствующее административное наказание, по аналогии со ст. 17.7 КРФоАП «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении».

Подводя итог, заметим, что исследования в данной области носят скорее противоречивый характер и их результаты недостаточны для использования в законотворческой деятельности. Для административной деликтологии важно выявить факторы, которые необходимо учитывать при нормативном определении деяний административными правонарушениями. В первую очередь, речь идет о девиантном (отклоняющемся) поведении юридических лиц.

Для выявления потребности установления административно-правового запрета необходим учет многих факторов (распространенность, причиняемый вред общественным отношениям, возможности административных наказаний в превенции соответствующих деяний и др.).

Введение (отмена) административно – правового запрета должно отражать реальные изменения в социальном бытии. Так, демократизация общественной жизни в современной России повлекла отмену многих административно – правовых запретов, ограничивающих занятие предпринимательской деятельностью. С другой стороны, потребовалось установление административной ответственности за деяния, нарушающие права различных субъектов, поэтому важно учитывать динамику факторов, лежащих в основе административной деликтолизации, неоднозначность их проявления<sup>193</sup>.

Чаще исследователи выделяют правовые условия формирования качественной административно-деликтной нормы: правильный выбор круга

общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; своевременность разработки нормы административно-деликтного права; соблюдение принципа справедливости по установлению административной ответственности, соразмерность санкций конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; соблюдение правил законодательной техники; правосознание.

Юридизация тех или иных нежелательных видов поведения осуществляется законодателем, который решает, придать им форму противоправности или нет. Пока законодатель руководствуется интуицией, предыдущим опытом правоприменения – его продукция (закон) не имеет четко определенных критериев. Не случайно многие поведенческие акты легко обретают ранг административных правонарушений, утрачивают свое юридическое «лицо», переводятся в разряд преступлений. В отличие от криминологии, где понятие криминализации деяний разработано в научном и прикладном планах, феномен административной деликтолизации практически не освоен в современной правовой доктрине<sup>194</sup>.

Споры о юридических лицах публичного права, часто имевшие лишь терминологический характер или протекавшие в абстрактной форме по сей день носят дискуссионный характер. Остается надеяться, что новый Кодекс восполнит все пробелы и внесет ясность об ответственности за совершение административных правонарушений юридическим лицом.

**Морозов В.А.,**  
*адъюнкт факультета подготовки  
научно-педагогических и научных кадров  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
капитан полиции*

**Особенности реализации административных функций  
должностными лицами специальных учреждений МВД  
России для содержания иностранных граждан и лиц без  
гражданства, подлежащих административному  
выдворению за пределы Российской Федерации,  
в условиях цифровизации  
государственного управления<sup>195</sup>**

В последние годы среди многих стран мира наблюдается активная тенденция к цифровизации государственного управления. Российская Федерация не является исключением. Данная тенденция обусловлена повышением качества государственного управления, распространяющегося среди всех его структурных элементов. Кроме того, переход к цифровизации государственного управления обуславливает снижение его затратности. Внедрение различных цифровых сервисов в систему государственного управления, как на общегосударственном, так и на региональном уровнях служит более качественному осуществлению должностными лицами своих функций. Цифровые сервисы и платформы помогают масштабнo взглянуть на проблемы, возникающие в процессе государственного управления, в том числе способствуют установлению обратной связи между государством, как субъектом цифрового управления и лицами, являющимися его объектом<sup>196</sup>.

Из вышеизложенного следует, что в Российской Федерации цифровизация государственного управления распространяется на все государственные структуры, в том числе на Министерство внутренних дел Российской Федерации (Далее – МВД России). Справедливы предложения А.Ю. Быкова: «В России необходимо создать цифровое министерство обороны, цифровое министерство промышленности, цифровое министерство экономики, цифровое министерство науки и образования, цифровую полицию, цифровую налоговую службу и цифровую антимонопольную службу. Эти и другие цифровые структуры правительства должны: а) аппаратно и б) программно надежно обеспечить кибербезопасность всей страны, при этом в) право должно стать третьей несущей опорой кибербезопасности и цифровой экономики России»<sup>197</sup>.

Действительно, все чаще мы можем стать свидетелями высказываний от высокопоставленных руководителей МВД России, от представителей научного сообщества о внедрении и усовершенствовании новых цифровых технологий в административную систему органов внутренних дел Российской Федерации.

Так, например первый заместитель начальника Главного информационно-аналитического центра (ГИАЦ) МВД России Владимир Агеев на заседании круглого стола «Цифровая полиция» в рамках международной выставки «Интерполитех», прошедшей 22.10.2019, сообщил: «На мой взгляд, у полиции и органов безопасности нет выбора, и в любом случае мы обязаны развивать искусственный интеллект и брать его на службу. Например, в США есть робот, который патрулирует улицы, в Дубае есть цифровой полицейский участок для приема заявлений граждан без участия сотрудников полиции. Мы в ГИАЦ стараемся все моменты, связанные с использованием искусственного интеллекта, мониторить, участвуем в различных отечественных и зарубежных конференциях»<sup>198</sup>.

Годом раньше, в рамках XXI Международной выставки средств обеспечения безопасности государства «Интерполитех», 23 октября 2018 года состоялся круглый стол на тему «Цифровой полицейский», целью которого являлось обобщение идей и мнений относительно технических решений и проблем информатизации в органах внутренних дел Российской Федерации. В повестку круглого стола были включены вопросы по совершенствованию информационного и технического обеспечения органов внутренних дел Российской Федерации, по повышению уровня информационной и технической поддержки деятельности подразделений МВД России, вопросы использования нейронных сетей в задачах биометрической идентификации на фотографиях и в видеопотоке людей по их лицам и другим признакам, а также ряд вопросов, касающихся научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности в области информатизации органов внутренних дел Российской Федерации. А 24 октября 2018 года состоялась научно-практическая конференция МВД России «Перспективы создания образцов вооружения и специальной техники нового поколения». На конференции были рассмотрены наиболее актуальные вопросы, относящиеся к безопасности личности, государства и международной безопасности<sup>199</sup>.

Однако, с появлением новых технологий, с внедрением их в повседневную жизнь общества, возникают новые возможности для совершения преступлений. Киберпреступность в стране развивается с той же инерцией, с которой происходит развитие и совершенствование информационных технологий.

1 ноября 2019 года Министр внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Российской Федерации В.А. Колокольцев, открывая заседание коллегии МВД России отметил, что: «цифровая революция принесла не только блага, новейшие технологии все активнее берет на вооружение и криминалитет». Кроме того, глава ведомства подчеркнул, что при помощи Интернета совершается множество преступлений. Новой угрозой является мошенничество с использованием сотовой связи, а также средств IP-телефонии. Лица, совершающие данные преступления обучились подменять подлинные абонентские номера кредитных и государственных организаций, выдавая себя за их работников. В 2018 году число правонарушений, совершенных с использованием информационных технологий, возросло в два раза, а с января по сентябрь 2019 года – почти на 70 %<sup>200</sup>.

Следует отметить, что с появлением современных цифровых технологий в деятельности МВД России, возрастет эффективность и качество в решении задач, как по обеспечению охраны общественного порядка, так и в борьбе с киберпреступностью.

Одними из подразделений, структурно входящих в систему МВД России, и нуждающихся в информационной безопасности, в оснащении новейшими электронными средствами, обеспечивающими их функционирование в едином цифровом информационном пространстве МВД России являются специальные учреждения МВД России для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (Далее – специальные учреждения МВД России), в виде Центров временного содержания иностранных граждан.

Данные учреждения являются режимными. К иностранным гражданам и лицам без гражданства, содержащимся в данных учреждениях применяется множество ограничений и запретов, характерных специальному режиму содержания. Данные лица не могут самостоятельно покинуть территорию специального учреждения МВД России, поэтому на территории таких учреждений осуществляется круглосуточная охрана. Также, с целью осуществления контроля за охраняемыми объектами, на территории специальных учреждений (как внутри объектов, так и снаружи) установлены камеры видеонаблюдения.

При водворении в специальное учреждение МВД России, иностранные граждане и лица без гражданства проходят фотографирование и дактилоскопирование. Однако следует отметить, что до факта помещения в данное учреждение, на момент обнаружения сотрудником полиции или иным должностным лицом признаков состава административного правонарушения в сфере незаконной ми-

грации, иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно фотографируется, заносится в базу данных и проходит дактилоскопирование в стенах территориального подразделения органа внутренних дел.

Также, при поступлении в специальное учреждение МВД России на каждого иностранного гражданина или лица без гражданства заводится личное дело в бумажном виде, состоящее из множества документов, в том числе правил содержания, прав и обязанностей, медицинского осмотра, личного досмотра и досмотра находящегося при нем вещей и других документов. Для оформления всего перечня документов при приеме иностранного гражданина или лица без гражданства, входящих в личное дело, должностному лицу, осуществляющему прием иностранного гражданина или лица без гражданства, требуется немало времени.

Именно с целью минимизации затрат, оптимизации всех административных процессов функционирования каждого подразделения органов внутренних дел, в том числе специальных учреждений МВД России, необходимы качественные преобразования системы управления. В условиях современной реальности, и с учетом тенденции перехода к цифровизации государственного управления во всех его сферах, цифровизация системы органов внутренних дел является приоритетным направлением<sup>201</sup>.

Функционирование согласованных и взаимосвязанных информационно-коммуникационных технологий и цифровой связи в специальных учреждениях МВД России, может осуществляться посредством внедрения в деятельность данных учреждений:

Усовершенствованных, единых цифровых баз данных;

Технологий искусственного интеллекта;

Единых сетей и каналов передачи данных;

Аппаратного обеспечения (серверов, средств обмена данными, средств защиты информации, персональных компьютеров, специальных устройств);

Информационно-справочных систем.

Кроме того, высокая эффективность выполнения административно-хозяйственных и организационно-распорядительных функций в процессе осуществления деятельности специальных учреждений МВД России, в рамках цифровизации государственного управления, обуславливается:

Ведением непрерывающегося (аудио-, видео- и иного) наблюдения за обстановкой на территории специальных учреждений МВД России, с целью контроля за деятельностью и перемещением иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в данных учреждениях, и передачи информации соответствующим должност-

ным лицам, а также взаимодействием и взаимодополнением данных цифровых приборов;

Осуществлением идентификации иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальных учреждениях МВД России по биометрическим данным;

Обнаружением и устранением в автоматическом режиме потенциальных угроз связанных с нарушением режима специальных учреждений МВД России;

Выполнением специальных задач роботизированной техникой, в том числе по применению оружия или специальных средств, стоящих на вооружении полиции (в случаях, предусмотренных действующим законодательством).

Основными задачами, способствующими реализации указанных выше направлений, совершенствующих систему управления в специальных учреждениях МВД России в условиях перехода к цифровизации государственного управления, и определяющих концепцию развития «Цифровой полиции» являются: кадровое, материально-техническое, финансовое обеспечение. Данные задачи направлены на усовершенствование существующих и на разработку новых цифровых систем и автоматизированного оборудования и внедрения их в повседневную деятельность органов внутренних дел<sup>202</sup>.

**Стрельцов В.В.,**  
*соискатель сектора административного права и  
административного процесса Института  
государства и права Российской академии наук*

## **Административно-правовые формы реализации статистического регулирования и электронного обеспечения института служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации**

На протяжении последних десятилетий государственное управление в России динамично развивалось и постепенно совершенствовалось. Процесс инновационности и модернизации государственного управления в нашей стране обусловлен его закономерным преобразованием в мировом масштабе, поскольку в последние годы мировая и российская политическая повестка в этой сфере все больше зависит от инициатив в области информатизации и автоматизации управленческих механизмов и перехода от административно-центричной к гражданско-государственной модели цифровизации<sup>203</sup>. Практически в любой стране мира такая модель предполагает повсеместное внедрение цифровых технологий в различные сферы жизни людей (например, промышленность, экономика, образование, культура) вследствие стремительного развития информационных технологий, микроэлектроники и коммуникаций, что в современных условиях сделать невозможно без всемирной информационной компьютерной сети «Интернет», где передача данных и обмен информацией между пользователями осуществляется через соответствующие устройства ввода и вывода программного обеспечения.

Как известно, началом трансформации государственного управления в Российской Федерации явилось создание системы открытого правительства и концепции открытых данных, а его окончанием – разработка и утверждение в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» федерального проекта «Цифровое государственное управление», реализация которого направлена на предоставление гражданам и организациям доступа к приоритетным государственным услугам и сервисам в цифровом виде, создание национальной системы управления данными, развитие инфраструктуры электронного правительства, внедрение сквозных платформенных решений в государственное управление, а ожидаемыми его результатами к 2024 году должны стать следующие ключевые показатели: государственные (муниципальные) услуги предоставляются проактивно и онлайн, действуют 25 цифровых

«супер-сервисов» по жизненным ситуациям; 90 % внутри- и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений автоматизировано; 60 % граждан имеют цифровое удостоверение личности с квалифицированной электронной подписью; доля электронного документооборота между органами государственной власти России и государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в общем объеме документооборота составляет 90%<sup>204</sup>.

Исходя из доклада Всемирного банка «Цифровое правительство 2020: перспективы России»<sup>205</sup>, автор полагает, что несмотря на создание в нашей стране соответствующих условий для цифровизации государственного управления и достижение положительных результатов по внедрению и применению цифровых технологий в нем, проблемы по ее реализации требуют дальнейшего научного исследования и практического решения.

В этих условиях представляет интерес рассмотрение административно-правовых форм реализации исполнительной власти, ярким представителем которой является МВД России и его системный элемент – органы внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД).

Исполнительная власть, являясь абстрактной политико-правовой категорией, указывает на существование государственной власти, призванной исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать постоянное функционирование государственных органов, защищать права и свободы граждан, поддерживать общественный порядок и безопасность. Действие исполнительной власти проявляется в различных общественных отношениях. Поскольку формой осуществления исполнительной власти (исполнительно-распорядительная деятельность) является государственное управление, и она определяет объем и характер властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности и местного самоуправления, основу организационной структуры этого управления составляют органы исполнительной власти, которые оказывают прямое управленческое воздействие на те или иные общественные процессы, поведение и деятельность людей. Отсюда следует, что исполнительная власть осуществляется в форме управления и посредством управленческих процедур, и представляет собой систему общественных отношений, важным элементом которой является именно управление.

Сделанный вывод является очень важным, так как он отражает практическую основу административного права, которая раскрывает характерные черты регулируемых им общественных отношений, а именно, систему государственно-управленческих отношений. Как

отмечается в одном из источников, данная точка зрения позволяет считать административное право управленческим правом или правом управления, потому что оно регулирует общественные отношения, складывающиеся при организации и функционировании исполнительной власти, отношения в сфере государственного (публичного) управления, в то время как действие административного права очень масштабно и ему принадлежит особая роль в механизме правового воздействия на две большие группы общественных отношений: деятельность органов государственной власти и уполномоченных должностных лиц по реализации функций государственного управления и местного самоуправления (в эту группу входят органы исполнительной власти, государственные и муниципальные служащие); обеспечение общественного порядка и безопасности, борьба с правонарушениями в сфере, подконтрольной органам исполнительной власти (эта группа представляет собой так называемое административно-деликтное право, которое осуществляет административно-юрисдикционные функции и контрольно-надзорные полномочия)<sup>206</sup>. Учитывая, что реализация исполнительной власти может выражаться в различных формах, необходимо определиться с понятиями формы и административно-правовой формы.

Слово «форма» (лат. «forma») имеет много значений. Оно обозначает установленный образец чего-либо (применительно к документу), или внешний вид, внешнее очертание, наружный вид, контуры предмета, внешнее выражение какого-либо содержания и способ такого выражения, или внутреннее строение, устройство, структуру, порядок предмета. Кроме того, форма – это способ внешнего представления существенного содержания явления и должна быть рассмотрена в аспекте закономерных связей с сущностью права, которая конкретизирует себя в содержании права, и с самим содержанием права, которое предстает в виде определенных форм, при этом в первом случае форма права является способом внешнего бытия сущности, в котором достигаются цели правовой воли, и внешне обозначенным циклом, где завершение действия правовой воли замыкается на ее начало, а во втором случае – форма права является некой оболочкой, вмещающей все необходимые элементы этого содержания, то есть процессы формирования юридических норм, их реализации и обеспечения правопорядка<sup>207</sup>.

Следовательно, в аспектах сущности и содержания права понятие формы определяется внешним выражением и закреплением содержания юридических норм, или, иными словами, понятие формы права отождествляется или подменяется понятием формы юридических норм. Стоит заметить, что в современной российской юридической науке аналогичная ситуация сложилась в вопросе сравнения

термина «форма права» с термином «источник права», благодаря пониманию источника права в юридическом смысле как формы выражения и объективизации нормативной государственной воли, что обуславливает внешнюю форму права в истинном значении термина, а сама форма права показывает, каким способом государство создает и закрепляет конкретную правовую норму и в каком виде данная норма после придания ей объективного характера доводится до сознания членов общества (внешняя форма является способом выражения, существования и преобразования, то есть изменения или отмены, норма права, действующих в конкретном государстве).

Под формой реализации понимается такое внешнее выражение действий органа исполнительной власти или его уполномоченного должностного лица, которое осуществляется в рамках его компетенции и вызывает наступление определенных последствий. Поэтому весьма очевидно, что в качестве форм реализации исполнительной власти выступают определенные действия (виды действий) органов исполнительной власти во внешнем их проявлении. Поскольку основу всех форм управленческой деятельности прямо или косвенно составляют нормы права, с помощью которых государство регламентирует деятельность государственного аппарата, реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовых формах. Также верно и то, что несмотря на внешние и внутриорганизационные действия, которые может охватывать государственно-управленческая деятельность, исполнительная власть использует только юридические формы реализации (если указанные формы не носят юридического характера, то соответственно они не являются формами реализации государственного управления). Поэтому, прежде чем перейти к ОВД, будет вполне логичным перечислить виды административно-правовых форм или, как уже отмечалось выше, источников, представляющих собой внешнее выражение и закрепление содержания норм административного права: нормативный правовой акт, административно-правовой договор нормативного содержания, административный прецедент, правовой обычай и административно-правовая наука (доктрина)<sup>208</sup>.

МВД России, которое входит в структуру федеральных органов исполнительной власти, является федеральным министерством<sup>209</sup> и представляет собой единую централизованную систему, включающую в себя ОВД, организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на него<sup>210</sup>. В свою очередь, в состав ОВД входят центральный аппарат, территориальные органы и загранаппарат МВД России, образовательные, научные, медицинские (включая санаторно-курортные) организации, окружные управления материально-технического снаб-

жения системы МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, иные организации и подразделения.

Данная структура ОВД свидетельствует о том, что в системе МВД России они являются основным звеном, занимают особое место и играют ключевую роль. Именно это обстоятельство и явилось определяющим фактором для выбора ОВД в качестве конкретного представителя исполнительной власти, где административно-правовые формы ее реализации находят отражение в статистическом регулировании и электронном обеспечении такого института государственной службы Российской Федерации в целом и государственной службы Российской Федерации иных видов, включающей службу в ОВД (государственную службу иного вида)<sup>211</sup>, в частности, как институт служебной дисциплины.

В системе МВД России проведение всеобъемлющих и целенаправленных мероприятий в области статистического регулирования и электронного обеспечения ОВД (например, установка и использование на рабочих местах сотрудников ОВД единого информационно-справочного портала МВД России, который предоставляет им доступ к сервисам обеспечения повседневной деятельности – электронная почта, электронный документооборот, видеоконференцсвязь и др.) и сервисам обеспечения оперативно-служебной деятельности – предметный централизованный учет и интегрированный банк данных централизованных учетов, информационные и информационно-поисковые системы, обеспечение деятельности служб и подразделений, предоставление государственных услуг и др.)<sup>212</sup> относится к формам их внутренней организационной деятельности, которая используется для решения организационно-штатных вопросов, руководства и координации структурными подразделениями внутри ОВД, управления нижестоящими подчиненными ОВД и руководства личным составом ОВД, представленным сотрудниками ОВД. В этом вопросе не стало каким-то исключением и статистическое регулирование и электронное обеспечение института служебной дисциплины в ОВД. Но для того, чтобы нам четко понимать, что же представляют собой административно-правовые формы по их реализации, необходимо сказать несколько слов о самом институте.

Проведенное исследование правового регулирования института служебной дисциплины в ОВД показало, что на современном этапе развития и функционирования ОВД он представляет собой совокупность административно-правовых норм, регулирующих отношения, возникающие и развивающиеся при реализации принципов власти, подчинения и субординации между сотрудниками ОВД, сопровождающей назначение их на должность, получение ими специального

правового статуса, возложение на них отдельных служебных прав и обязанностей, выполнение ими этических норм и требований к служебному поведению государственного служащего и сотрудника ОВД, соблюдение ими ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в ОВД, морально-психологическое обеспечение их служебной деятельности, применение к ним мер поощрения и дисциплинарной ответственности. В данном аспекте речь идет о служебных правоотношениях в ОВД, как разновидности административных правоотношений, включающих в себя дисциплинарные отношения между сотрудниками ОВД, возникающих и развивающихся в процессе осуществления ими служебной деятельности, которые формируются под регулирующим воздействием административно-правовых норм и строятся исходя из юридических фактов их поступления на службу в ОВД, ее дальнейшего прохождения и последующего прекращения, и определения их правового положения (статуса).

В качестве дополнения следует добавить, что административно-правовой институт служебной дисциплины в ОВД отождествляется и процессуально реализуется в их дисциплинарной практике, которая является его составным элементом, частью юридической практики и представляет собой основанную на действующем законодательстве Российской Федерации и нормативных правовых актах МВД России правоприменительную деятельность соответствующих руководителей (начальников) ОВД, наделенных дисциплинарной властью, объективно выраженную в постоянном статистическом контроле за состоянием служебной дисциплины в ОВД. Контроль заключается в статистическом сопровождении его основных показателей (объем, уровень, структура (содержание общего массива) и динамика нарушений служебной дисциплины), которое является выражением и проявлением всех осуществляемых нововведений в его административно-правовом регулировании и представлено утвержденными документальными и электронными формами статистической отчетности, выступающими основой для сбора, анализа, оценки и хранения статистических данных.

Итак, административно-правовыми формами реализации статистического регулирования и электронного обеспечения института служебной дисциплины в ОВД являются нормативные правовые акты, выраженные в приказах МВД России. Однако в некоторых случаях, когда в ведомственных приказах такие формы отсутствуют, ими могут являться вспомогательные документы МВД России (например, методические рекомендации, сборники и др.), которые хоть и не носят юридически нормативно-правовой характер, но имеют такой строгий образец (формат), что определенные из них

после прохождения в ОВД соответствующих процедур (подготовка, проверка, экспертиза, издание) также становятся нормативными правовыми актами (в основном это касается приказов ОВД различной направленности). Вместе с тем, перечисленные формы могут реализовываться как отдельно друг от друга, то есть либо в его статистическом регулировании, либо в его электронном обеспечении, так и совместно друг с другом, то есть и там, и там. Поэтому, учитывая, что по названию нормативного или ненормативного документа сразу понятна специфика его содержания, перечислим по порядку утвержденные и рекомендованные ими для практической реализации следующие основные формы института служебной дисциплины в ОВД:

1) *формы служебной карточки* (в ней фиксируется информация о государственных и ведомственных наградах, взысканиях сотрудника ОВД), *карточки сотрудника ОВД*, награжденного государственными наградами Российской Федерации, *послужного списка* (в нем отражаются сведения о государственных и ведомственных наградах сотрудника ОВД, в том числе о присвоении ему почетных званий, и иных его поощрениях, а также о его дисциплинарных взысканиях), *справки-объективки* (в ней указываются сведения о наличии у сотрудника ОВД государственных и ведомственных наград, дисциплинарных взысканий), которые предусмотрены Положением о централизованном учете персональных данных сотрудника ОВД и ведении его личного дела<sup>213</sup>;

2) *форма «Дисциплина»*, которая предусматривает отчет о состоянии дисциплины в ОВД, предоставляемого 1 раз в квартал до 10 числа после отчетного периода (в нем указываются сведения о состоянии служебной дисциплины в ОВД в целом и касающиеся злоупотребления алкогольными напитками, наркотическими средствами, психотропными веществами и соблюдения транспортной дисциплины сотрудниками ОВД)<sup>214</sup>;

3) *форма «Горячая линия МВД России»*, которая предусматривает отчет о результатах деятельности ОВД и их должностных лиц по рассмотрению сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, поступивших по «телефонам доверия», входящим в систему «горячей линии МВД России», предоставляемого 1 раз в полгода до 10 числа после отчетного периода (в нем указываются сведения о сообщениях, содержащих информацию обо всех совершенных сотрудниками ОВД правонарушениях, в том числе нарушениях служебной дисциплины, выраженных, например, в несоблюдении ими норм профессиональной этики, и сведения о привлечении сотрудников ОВД к юридической ответ-

ственности, в том числе дисциплинарной, по результатам рассмотрения таких сообщений)<sup>215</sup>;

4) *форма «Право»*, которая предусматривает отчет о состоянии правовой работы в системе МВД России, предоставляемого 1 раз в полгода до 15 числа после отчетного периода (в нем указываются сведения о результатах судебно-исковой работы в ОВД, содержащие информацию об общем количестве предъявленных исков к ОВД, в том числе о восстановлении на службе в ОВД и снятии дисциплинарного взыскания)<sup>216</sup>;

5) *рекомендуемый образец формы наградного листа* для представления сотрудников ОВД, федеральных государственных гражданских служащих, работников системы МВД России и лиц, оказавших содействие в выполнении задач и осуществлении полномочий, возложенных на МВД России, к награждению нагрудными знаками и медалями МВД России, *рекомендуемый образец формы наградного листа* для представления сотрудников ОВД к награждению медалью МВД России «За отличие в службе», и *утвержденный образец бланка удостоверения к нагрудным знакам и медалям МВД России*, предусмотренные Положением о ведомственных знаках отличия МВД России<sup>217</sup>;

6) *формы наградного листа* для представления работников (форма № 1), гражданских служащих и сотрудников ОВД (форма № 2) к награждению государственными наградами Российской Федерации<sup>218</sup>;

7) *рекомендуемые образцы форм следующих документов (выборочно)*: решение о приостановлении присвоения специального звания, принимаемое, например, в случае наложения на сотрудника ОВД в письменной форме одного из дисциплинарных взысканий (выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в ОВД и увольнение со службы в ОВД); отзыв о выполнении сотрудником ОВД служебных обязанностей, а также *примерные формы* контракта о прохождении им службы в ОВД и его должностного регламента (должностной инструкции), предусмотренные Порядком организации прохождения службы в ОВД<sup>219</sup>;

8) *рекомендуемый образец формы объяснения*, которое должен дать сотрудник ОВД в рамках проведения в отношении него служебной проверки с целью пояснения причин, характера и обстоятельств совершенного им нарушения служебной дисциплины<sup>220</sup>;

9) *образцы форм карты индивидуальной воспитательной работы сотрудника ОВД* (наряду с другими вносимыми в карту ИВР данными о сотруднике ОВД в ней указываются сведения о применении к нему мер поощрения и дисциплинарных взысканий), и *плана*

*индивидуальной воспитательной работы руководителя подразделения* (в нем соответствующий руководитель (начальник) планирует и проводит ИВР с подчиненными ежеквартально), предусмотренные выполнением мероприятий по организации воспитательной работы с личным составом ОВД в рамках морально-психологического обеспечения их деятельности в целом и по организации индивидуальной воспитательной работы с личным составом подразделений территориальных органов МВД России, в частности, одним из которых, например, является Главное управление МВД России по г. Москве<sup>221</sup>;

10) *формы следующих документов (приказов, издаваемых в ОВД)*: о назначении стажером по должности; о расторжении со стажером трудового договора; о назначении на должность в ОВД; о награждении ведомственным знаком отличия; о снятии ранее наложенного дисциплинарного взыскания; о временном отстранении от выполнения служебных обязанностей; о допуске сотрудника к выполнению служебных обязанностей; о проведении служебной проверки; о наложении дисциплинарного взыскания; о расторжении контракта и увольнении со службы в ОВД в связи с неоднократным либо грубым нарушением служебной дисциплины<sup>222</sup>.

С учетом изложенного, в качестве обобщающего и заключительного вывода можно отметить, что в настоящее время существенным недостатком административно-правовых форм реализации статистического регулирования и электронного обеспечения института служебной дисциплины в ОВД является то, что нормативные правовые акты МВД России либо вообще не отражают его положительную характеристику, выраженную в количественном показателе применения к сотрудникам ОВД мер поощрения, либо, наоборот, отражают его отрицательную характеристику, необоснованно завышая количественный показатель применения к сотрудникам ОВД дисциплинарных взысканий, основную часть которого составляют не нарушения служебной дисциплины, а нарушения законности неуголовного характера, повлекшие за собой привлечение сотрудников ОВД к дисциплинарной ответственности.

**Яцкевич Д.А.,**  
*студентка Института правового консалтинга*  
*Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

## **Проблемы и перспективы развития цифровизации и деятельности открытого правительства в Российской Федерации<sup>223</sup>**

Процесс реформирования всех общественных и государственных структур, особенно с целью повышения эффективности работы органов государственной власти на основе современных методов управления, не может не порождать некоторые проблемы в их реализации.

Информатизация государственных структур даже на современном этапе претерпевает некоторые сложности, связанные с процессом компьютеризации не только самих органов, но и граждан. Проблема заключается в недостаточной развитости компьютерной сети во многих сферах общественной жизни. В свою очередь государство может столкнуться с производной проблемой – новым видом социального неравенства, а именно информационного.

Министерством экономического развития реализуется проект Нормативного регулирования цифровой среды, целью которого является создание системы правового регулирования цифровой экономики, которая включает в себя национальную систему управления данными (НСУД). НСУД позволяет повысить уровень удовлетворенности населения и бизнеса качеством предоставляемых государственных услуг, посредством доступа к информационно-технологическим сервисам и др. Ожидается, что до конца 2021 года универсальными услугами по передаче данных и доступом к интернету с использованием точек доступа должны быть обеспечены 14 тысяч (точнее – 13 958) населенных пунктов с численностью населения от 250 до 500 человек<sup>224</sup>.

На сегодняшний день использование уже существующих, а также планирование новых внутриведомственных и общих сетей передачи данных по большей части происходит разрозненно, что сказывается на снижении эффективности использования бюджетных средств и технических ресурсов государства. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с ответственным органом Департаментом развития архитектуры и координации информатизации разрабатывают единую сеть передачи данных (ЕСПД), которая представляет собой совокупность сетей магистральных каналов передачи данных с узлами доступа в административных центрах субъектов Российской Федерации<sup>225</sup>.

ЕСПД создается с целью повышения качества, то есть скорости, доступности, надежности, предоставляемых государственными органами услуг, не исключая открытого доступа к данным ведомств.

Несмотря на перевод большинства услуг в электронную форму, соответствующие органы сталкиваются с нехваткой профессиональных кадров нового типа. Для решения этой задачи Правительством РФ и соответствующими подконтрольными ему органами проводится мероприятия по повышению качества дополнительного образования для госслужащих, в которое входят выездные сессии для членов Правительства, программы обучения заместителей министров, проходящие в Сингапуре, а также регулярное повышение квалификации на базе российских университетов. Как отмечено в Докладе Об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года<sup>226</sup>, заметные изменения не коснулись подходов к управлению кадрами, но были реализованы образовательные программы для кадров государственной службы.

Помимо технологической проблемы применительно к оснащенности субъектов необходимым оборудованием и созданием информационной среды, существует проблема сохранности информации. Для предотвращения утечки данных, Правительством РФ и соответствующими органами надлежит придерживаться требованиям Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». В связи с активным внедрением технологий электронной подписи, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совершенствует акты, дополняющие Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ «Об электронной подписи», поскольку существуют сложности с ее применением.

Система «открытое правительство» уже довольно долгое время применяется и реализуется в Российской Федерации, но при этом актуальной остается проблема открытости самих государственных органов. Проектный офис «Инфометр», деятельность которого направленная на исследование открытости государства обществу в конце минувшего года опубликовал доклад «Открытость федеральных органов исполнительной власти в России — 2019»<sup>227</sup>. По результатам проведенного исследования, министерства и ведомства выполняют лишь часть необходимых требований по наполнению своих сайтов общедоступной информацией, что выражается в низком уровне открытости – менее 50%.

В Таблице 1 представлен рейтинг открытости федеральных министерств и ведомств, который был сформирован по четырем показателям: инфооткрытость, ответ на запросы граждан, открытые данные и открытый интерфейс.

*Таблица 1 - Рейтинге открытости министерств и ведомств  
Российской Федерации за 2019 год*

<b>Место</b>	<b>Орган власти</b>	<b>Оценка</b>
<b>1</b>	Министерство финансов Российской Федерации	84,0
<b>2</b>	Федеральная служба по интеллектуальной собственности	81,1
<b>3</b>	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации	79,9
<b>4</b>	Федеральное дорожное агентство	78,7
<b>5</b>	Федеральная служба судебных приставов	75,8
<b>6</b>	Федеральная таможенная служба	69,6
<b>7</b>	Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	68,6
<b>8</b>	Федеральное агентство железнодорожного транспорта	68,1
<b>9</b>	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	64,3
<b>10</b>	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	62,8
<b>11</b>	Федеральная налоговая служба	62,4

12	Федеральное агентство воздушного транспорта	62,0
13	Министерство транспорта Российской Федерации	61,1
14	Министерство экономического развития Российской Федерации	60,7
15	Федеральная служба государственной статистики	58,8

*Источник: составлено автором на основе Доклада проектного офиса «Инфометр» «Открытость федеральных органов исполнительной власти в России — 2019».*

По результатам приведенной таблицы 1 видно, что тройку лидеров по открытости занимают Министерство финансов, Роспатент и Министерство строительства и ЖКХ. Так же выяснилось, что 5 министерств и ведомств вообще не занимаются публикацией открытых данных. Среди них - Главное управление специальных программ президента РФ, Федеральная служба охраны, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки и Министерство науки и высшего образования.

Рейтинг стран мира по индексу открытости данных правительств этих государств по состоянию на 2018 год<sup>228</sup>, предоставленный порталом Open Knowledge International<sup>229</sup>, в соответствии с которым Российская Федерация занимает 38 место из 94 возможных., констатирует наличие весомых проблем. Безусловно, такое состояние объясняется рядом факторов, одним из которых является упразднение профильного органа<sup>230</sup>.

Проблема реализации механизма «Открытого правительства» напрямую связана с определенной обратной связью со стороны граждан. Стоит отметить, что согласно данным, предоставленным на официальном портале «Ваш контроль»<sup>231</sup>, созданном по заказу Министерства экономического развития с целью получения реальных отзывов о качестве полученных гражданами государственных и муниципальных услуг, за весь период на сегодняшний день было оставлено лишь 930,2 тыс. отзывов<sup>232</sup>. Такая цифра наглядно демонстрирует низкую вовлеченность граждан в процедуру обще-

ственного обсуждения, а также низкую востребованность инструментов электронной демократии.

Такая ситуация требует разработки и внедрения механизмов, способствующих заинтересованности граждан в участии в деятельности открытого правительства. Интересным представляется опыт КНР, где начиная с 2014 года по инициативе Госсовета Республики введена система социального кредитования<sup>233</sup>. Данный документ определяет планы госвласти применительно к построению системы социального кредитования, сущность которого заключается в ранжировании граждан посредством инструментов массового наблюдения, необходимых для формирования его социального рейтинга, формируемого на основе социально-значимой деятельности. Инструмент социальных рейтингов позволяет не только преодолевать социальные противоречия, но и стимулирует укрепление доверительных отношений между населением и государством.

Концепция открытого правительства не может быть реализована без наличия открытых бюджетов органов соответствующих уровней. Существующий на сегодняшний момент Единый портал бюджетной системы находится на ранней стадии своего развития. Система учета мнения граждан при составлении проекта бюджета, корректировки приоритетов в рамках расходования средств и его эффективности и многих других компонентов происходит лишь эпизодически или вовсе отсутствует. На наш взгляд такая ситуация в полной мере не соответствует заявленному в ст. 241.2 Бюджетного кодекса определению портала, как «инструмента реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации...»<sup>234</sup>, а также самой концепции информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет", одной из целей которой является «обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления...»<sup>235</sup>.

Таким образом, несмотря на предпринимаемые государством шаги для решения проблем реализации концепции открытого правительства, среди приоритетных направлений в ее развитии следует выделить: разработку и внедрение механизмов, способствующих вовлечению граждан в общественное обсуждение насущных вопросов, в том числе отказ от сужения принципов открытого правительства и их полная реализация на практике.

**Раздел 3.**  
**Материалы работы международной научно-  
практической конференции, состоявшейся  
в рамках VII Московского юридического форума на  
тему: «Проблемы реформирования  
законодательства об административных  
правонарушениях»,  
состоявшейся 03 апреля 2020 года**

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

**Административные правонарушения в сфере сельского  
хозяйства: вопросы теории и практики**

В связи с развитием технологических процессов, цифровизацией экономики остро встает вопрос о необходимости их государственного регулирования, установления новых правил взаимоотношений между участниками общественных отношений. Сельское хозяйство в нашей стране, начиная с 2000-х годов, является одной из наиболее активно и успешно развивающихся отраслей российской экономики. Особенно это стало заметно с введением ответных продовольственных санкций в 2015 году, так как благодаря государственной поддержке сельскохозяйственная деятельность стала не только выгодной и рентабельной, она практически полностью обеспечивает продовольственную безопасность России, что позволило экспортировать часть продукции в зарубежные страны. Сфера сельского хозяйства, нормативно определяемого как вид экономической деятельности<sup>236</sup>, включает в себя многочисленные отношения, возникающие между гражданами, юридическими лицами, органами государственной власти, органами местного самоуправления по поводу сельскохозяйственного и иных видов производств, а также развития сельского хозяйства в целом<sup>237</sup>. Поэтому неизбежно юридическое закрепление прав, обязанностей, ответственности сторон возникающих общественных отношений.

Административно-правовое регулирование общественных отношений характеризуется установлением, прежде всего, предписаний и запретов. Важную роль в установлении законности и правопорядка выполняет ин-

ститут административной ответственности, поскольку она является наиболее часто применяемым видом юридической ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в сфере сельского хозяйства и, безусловно, имеет свою специфику.

Фактическим основанием является состав административного правонарушения, то есть «совокупность элементов, характеризующих общественную опасность проступка, к ним относятся: содержание деликта (объективная сторона), психоэмоциональный статус участников (субъективная сторона и субъект состава), а также объект противоправного посягательства; отсутствие любого из них исключает наличие состава в целом, и, соответственно, применение государственных санкций»<sup>238</sup>. Никакие другие фактические обстоятельства, за исключением состава административного правонарушения, не могут быть рассмотрены в качестве оснований административной ответственности. Определительными признаками административного правонарушения Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) признает противоправность и виновность физического и юридического лица, совершивших правонарушение.

Особенная часть действующего федерального законодательства об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусматривает ряд административных правонарушений, посягающих на общественные отношения, регулируемые нормами аграрного законодательства. На наш взгляд, условно их можно разделить на 4 группы<sup>239</sup>:

1) Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10 КоАП РФ): нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками; нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза); нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) (ст. 10.1 – 10.3); непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов, мест хранения и переработки растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и конопли; непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и дикорастущей конопли (ст. 10.4 и 10.5); нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил; сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных; нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства;

нарушение норм и правил ведения племенного животноводства (ст. 10.6 – 10.8, 10.11); проведение мелиоративных работ с нарушением проекта; нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений, повреждение мелиоративных систем (ст. 10.9 и 10.10); нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений; нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений; нарушение порядка ввоза на территорию Российской Федерации семян сельскохозяйственных растений (ст. 10.12 – 10.14).

Так, например, в 2018 году должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору было составлено 24361 протокол об административных правонарушениях за нарушение требований ветеринарного законодательства Российской Федерации<sup>240</sup>.

2) Административные правонарушения в области охраны собственности (гл. 7 КоАП РФ): например, самовольное занятие земельного участка (ст.7.1); нарушение правил хранения, закупки или рационального использования зерна и продуктов его переработки, правил производства продуктов переработки зерна (ст. 7.18); нарушение сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность (ст. 7.34) и другие;

3) Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования (гл. 8 КоАП РФ): несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов; несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.1, 8.2); нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3); порча земель; невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению; использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.6 – 8.8) и другие;

4) Административные правонарушения, посягающие на иные аспекты аграрных отношений (сельскохозяйственное производство как экономическая, предпринимательская, трудовая деятельность и т.п.), и содержащихся в разных главах.

Так, в главе 6 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность» содержатся нормы, устанавливающие административную ответственность за: нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст.6.3); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде (ст.6.5); к организации питания населения (ст.6.6).

Глава 9 «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике» закрепляет следующие составы правонарушений: нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (ст.9.2); нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования (ст.9.3); нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства (ст.9.4); нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию (ст.9.5).

В главе 11 «Административные правонарушения на транспорте» предусмотрены наказания за нарушения правил пользования базами (сооружениями) для стоянок маломерных судов (ст.11.12); перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов (ст.11.14); нарушения землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений (ст.11.22).

Глава 12 «Административные правонарушения в области дорожного движения» регламентирует административную ответственность за нарушение правил перевозки грузов, правил буксировки (ст.12.21); нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов (ст.12.21<sup>1</sup>); перевозки людей (ст.12.23); повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст.12.33) и т.п.

Глава 13 «Административные правонарушения в области связи и информации» нормы об административной ответственности за нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (ст.13.11); Разглашение информации с ограниченным доступом (ст.13.14); Нарушение правил распространения обязательных сообщений (ст.13.17).

Сферу аграрных отношений затрагивают нормы главы 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности»: незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена (ст. 14.2); нарушение законодательства о рекламе (ст.14.3); продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил (ст.14.4) либо при отсутствии установленной информации либо без применения контрольно-кассовых машин (ст.14.5);

нарушение порядка ценообразования (ст.14.6); обман потребителей (ст.14.7) и нарушение иных их прав (ст.14.8) и другие нормы.

В главе 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг» перечислены такие правонарушения, как нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций (ст.15.1); нарушение срока постановки на учет в налоговом органе (ст.15.3); нарушение сроков представления налоговой декларации (ст.15.5); непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст.15.6); грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности (ст.15.11) и т.п.

Анализ действующего законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях позволяет констатировать, что количество составов об административных правонарушениях в рассматриваемой сфере существенно различается и опосредуется местом и значением отрасли сельского хозяйства в экономике соответствующего региона. Законодательная техника закрепления административно-правовых запретов в сфере АПК на региональном уровне представлена в двух вариантах:

1) выделение отношений в области сельского хозяйства в качестве самостоятельного непосредственного объекта административных правонарушений, что находит свое отражение в названии соответствующей главы закона (например, глава III-III «Административные правонарушения в сельском хозяйстве» Закона Республики Мордовия «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» от 12 июля 2002 года № 25-3);

2) определение отношений в области сельского хозяйства в качестве дополнительного объекта административного правонарушения при посягательстве на основной (например, ст. 2.3 «Нарушение правил выпаса и прогона сельскохозяйственных животных и птицы» содержится в главе 2 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» Закона Ставропольского края «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» от 10 апреля 2008 года № 20-кз; ст. 7.5 «Неиспользование земель сельскохозяйственного назначения» и ст. 7.6 «Нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения» содержатся в главе 7 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования» Закона Краснодарского края «Об административных правонарушениях» от 23 июля 2003 года № 608-КЗ; ст. 8.17 «Нарушение правил выпаса сельскохозяйственных животных» содержится в главе 8 «Административные правонарушения в сфере благоустройства» Закона Волгоградской области «Кодекс Волгоградской области об административной ответственности» от 11 июня 2008 года №

1693-ОД; ст. 2.3.1 «Нарушение законодательства Архангельской области в области пчеловодства» содержится в главе 2 «Административные правонарушения, посягающие на личность, общественный порядок и общественную безопасность» Закона Архангельской области «Об административных правонарушениях» от 3 июня 2003 года № 172-22-ОЗ).

Второй вариант законодательной техники преобладает, что свидетельствует о неоднозначности рассматриваемого объекта посягательства, поэтому серьезная работа по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях в субъектах РФ будет продолжена.

Таким образом, многочисленность и разнообразие аграрных отношений, которые являются объектами противоправных посягательств, закрепленных в КоАП РФ и законах субъектов РФ, и нуждающихся в защите административно-правовыми средствами, обуславливает наличие позитивных и негативных факторов, влияющих на эффективность реализации института административной ответственности. Среди позитивных факторов следует назвать стремление законодателя охватить максимум рассматриваемых отношений и защитить их административно-правовыми средствами; закрепление новых составов административных правонарушений как на федеральном уровне (например, ч.1 ст. 8.8 КоАП РФ: неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение срока, установленного указанным Федеральным законом<sup>241</sup>), так и на региональном уровне; относительная оперативность производства по делам об административных правонарушениях. Однако разбросанность исследуемых составов административных правонарушений, низкая эффективность административных наказаний, многочисленность субъектов административной юрисдикции, отсутствие должного взаимодействия между ними снижают качество правоприменительной деятельности.

Следует отметить, что в проекте нового КоАП РФ 2020 года<sup>242</sup> существующая позиция сохранилась: проведена систематизация и административные правонарушения в сфере сельского хозяйства выделены в отдельную главу (глава 19. Административные правонарушения в сельском хозяйстве и в области обращения с животными), которая включает 14 статей, содержащих составы административных правонарушений, в которых объектами посягательства являются аграрные отношения. Появились новые составы правонарушения, например, ст. 19.14 «Повторное нарушение законодательства Российской Федерации в области

сельского хозяйства». Также остались в тексте проекта большинство других ранее рассмотренных составов правонарушений.

В целом, совершенствование законодательства об административных правонарушениях представляет собой постоянный и непрерывный процесс, реакцию на изменение всего законодательства и факторов, оказывающих влияние на правовую систему. Изменение федерального законодательства неизбежно повлечет необходимость изменения законодательной базы регионального уровня.

## **О проблемах административной преюдиции**

Административная и иная преюдиция означает установление уголовной ответственности за противоправные деяния, совершенные повторно или более двух раз лицом, подвергнутым административным наказаниям или иным определенным мерам воздействия. Также преюдиция может распространяться законодательством на случаи, когда к преступлениям отнесено простое совершение противоправного деяния повторно или более двух раз.

Административная и дисциплинарная преюдиции означают возможность привлечения к уголовной ответственности лица, совершившего противоправное деяние, при наличии привлечения к административной или дисциплинарной ответственности за одно или несколько указанных деяний, совершенных ранее. Общественная или иная преюдиция заключается в применении к лицу мер общественного воздействия или иного фиксирования совершения им такого деяния ранее.

Законодательством СССР, РСФСР, других союзных республик и РФ до 1996г. предусматривались дисциплинарная и общественная преюдиции.

Дисциплинарная преюдиция предусмотрена в законодательстве ряда стран СНГ. В РФ общественная и дисциплинарная преюдиции были отменены при вступлении в силу УК РФ 1996г. В настоящее время в УК и КоАП РФ предусмотрены только административная преюдиция и иная преюдиция, заключающаяся в установлении уголовной ответственности за деяние, совершенное неоднократно, независимо от привлечения за него к административной ответственности.

В законодательстве стран, входивших в СНГ, административная преюдиция предусмотрена в УК Грузии (ст. 238.1 и др.). В законодательстве стран дальнего зарубежья административная преюдиция встречается в одной статье УК Испании (314) и в части норм всех УК Вьетнама. При этом, действующий УК Вьетнама 2015г. расширил применение административной преюдиции, применение которой возможно, как за уклонение от призыва на военную службу (ст. 332), так и за незаконный оборот холодного оружия, охотничьих и спортивных винтовок и военной амуниции (ст. 306), уклонение от уплаты налогов (ст. 200), ростовщичество (ст. 201) и целый ряд других деяний.

В странах Западной Европы разграничение преступных и административных правонарушений осуществляется не по критерию наличия

общественной опасности, а по признаку посягательства на порядок управления.

Административная преюдиция предусмотрена только в ст. 314 УК Испании, которая налагает наказание за дискриминацию работника (по признакам пола, семейного положения, инвалидности, религии и т.д.), и игнорирования требования или примененной административной санкции.

Примерами административной преюдиции в УК РФ являются нормы: о побоях (ст. 6.1.1 КоАП РФ и ст. 116 .1 УК РФ), мелком хищении в любом размере, совершенном в течение года после привлечения к административной ответственности за мелкое хищение в размере более одной тысячи, но не более двух тысяч пятисот рублей (ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ и ст. 158.1 УК РФ), продаже несовершеннолетнему алкогольной продукции (ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ и ст. 151.1 УК РФ), незаконной продаже алкогольной или спиртосодержащей пищевой продукции (ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ и ст. 171.4 УК РФ) и о ряде других противоправных деяниях. Примерами иной преюдиции являются нормы о незаконном усыновлении (удочерении) и незаконном использовании средств индивидуализации товаров, работ или услуг (ст. 154 и 180 УК РФ), предусматривающие уголовную ответственность за данные деяния, совершенные неоднократно, независимо от привлечения виновного лица к административной или иной ответственности либо применения к нему каких-либо предупредительных или репрессивных мер. Уголовная ответственность за указанные деяния наступает как в случае совершения не менее двух деяний в течении одного года, независимо от того, привлекалось ли лицо к административной ответственности или нет, так и в случае одновременного их совершения.

При отсутствии в части норм об административной ответственности (ст. 5.37 и ч. 1 ст. 14.10 КоАП РФ) критериев их отграничения от соответствующих преступлений, не исключается привлечение лица за совершение одного и того же деяния к административной и одновременно к уголовной ответственности, или привлечение сразу к уголовной ответственности без рассмотрения вопроса о привлечении к административной ответственности за первое деяние. Более того, согласно позиции Верховного Суда РФ, высказанной в Постановлении Пленума<sup>243</sup>, регулирующего вопросы ответственности за незаконное использование чужого товарного знака или другого средства индивидуализации товара и ряд других деяний, неоднократно признается и одновременное использование двух или более чужих товарных знаков или других средств индивидуализации на одной единице товара. Это означает наличие возможности привлечения к уголовной ответственности за использование двух средств индивидуализации один раз, что не может представлять большую общественную опасность, чем использова-

ние только одного. При этом акты Верховного Суда РФ не имеют силы закона, что требует внесения уточняющих изменений в ст. 180 УК РФ.

Такое толкование нормы уголовного закона Верховным Судом РФ противоречит понятиям административной и других видов преюдиций, учитывая наличие возможности привлечения к уголовной ответственности за совершение одного деяния без предупреждения виновного лица или применения к нему иных мер юридической ответственности. Это требует внесения в УК и КоАП РФ изменений, четко разграничивающих виды преюдиций и иных критериев наступления уголовной ответственности за различные деяния, или отменяющих преюдиции и иную неоднократность как критерии уголовной ответственности.

Любой из указанных видов преюдиции нарушает принцип «не быть судимым дважды за одно и то же», поскольку лицо, привлекаемое к уголовной ответственности за деяние, совершенное повторно, фактически привлекается одновременно к более строгой ответственности, учитывающей именно повторное совершение деяния, и к уголовной ответственности за преступление, совершенное впервые, учитывая отнесение первого деяния к правонарушениям, не являющимся преступлениями. Таким образом, лицо наказывается одновременно за совершение административного правонарушения или иного противоправного деяния и за совершение преступления впервые. Понятие преюдиции в уголовном праве противоречит ст. 14 УК РФ, определяющей общественную опасность деяния как неотъемлемый признак преступления, поскольку общественная опасность деяний определяется не их количеством или привлечением к ответственности за одно или несколько деяний, а тяжестью причиненного вреда или совокупностью обстоятельств, свидетельствующих о высокой степени опасности деяния, причинившего вред или создавшего угрозу его причинения. Поэтому совершение деяния два или более раза не может во всех предусмотренных законом случаях влечь уголовную ответственность.

Вышеуказанные виды преюдиции нарушают принцип равенства перед законом и судом, поскольку виновные лица привлекаются к различным мерам ответственности только с учетом количества совершенных деяний. При этом большинство видов преюдиций устанавливают обязательное привлечение к иной ответственности за деяние для привлечения за его очередное совершение к уголовной ответственности. Это означает в случае отсутствия привлечения к мере ответственности, не являющейся уголовной, возможность привлечения к административной, дисциплинарной или иной подобной ответственности как лица, впервые совершившего деяние и привлекаемого к ответственности, так и лица, неоднократно совершавшего данное деяние, но не привлеченного к ответственности за его совершение по каким-либо причинам.

Нарушение принципа равенства перед законом и судом заключается в привлечении лиц, неоднократно совершающих правонарушения, к различным по правовым последствиям видам юридической ответственности. В первом вышеуказанном случае возможно привлечение лица к иной ответственности за первое деяние и к уголовной ответственности за повторное его совершение, но во втором - привлечение к какой-либо ответственности происходит за неоднократно совершенное деяние, а привлечение к уголовной ответственности возможно только за совершение деяния повторно после привлечения к иной ответственности.

Несправедливость административной преюдиции активно обсуждается в Белоруссии, где в настоящее время планируется декриминализация незаконных ношения или перевозки холодного оружия, влекущих уголовную ответственность за их совершение лицом, ранее привлеченным к административной ответственности за указанные деяния, по причине незначительности данных деяний.

Для соблюдения принципов «не дважды за одно и то же» и «равенства всех перед законом и судом» необходимо внесение в КоАП и УК РФ изменений, исключающих привлечение к уголовной ответственности только за факт совершения двух или более деяний, устанавливающих четкие критерии отграничения друг от друга противоправных деяний по степени их опасности и вводящих определения общественной опасности деяния и его малозначительности как признаков, четко отграничивающих преступления от иных правонарушений.

**Винокуров А.Ю.,**  
*главный научный сотрудник НИИ*  
*Университета прокуратуры Российской Федерации,*  
*доктор юридических наук, профессор*

## **О некоторых вопросах закрепления статуса прокурора в новом законодательстве об административных правонарушениях**

Реформа законодательства об административных правонарушениях, которая должна завершиться вступлением в силу с 1 января 2021 года сразу двух кодифицированных актов – Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вызывает интерес по многим аспектам, в том числе и с точки зрения уточнения и совершенствования правового статуса участников производства по делам об административных правонарушениях. Одной из значимых фигур в реализации норм рассматриваемого законодательства традиционно выступает прокурор, которого с 1 июля 2002 года действующий пока Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) включил в круг участников соответствующего производства в статье 25.11, в определенной степени создав аналогию с процессуальным статусом прокурора в уголовном процессе.

В рамках краткого анализа проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – проект КоАП РФ)<sup>244</sup> и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – проект ПКоАП РФ) попытаемся оценить предлагаемые новеллы.

Раздел III проекта КоАП РФ легитимирует такое понятие как, *субъекты административной юрисдикции*, ранее не находившее законодательного закрепления в профильном законодательстве, к кругу которых в силу наличия у них права возбуждать дела об административных правонарушениях согласно пункту 1 части 1 статьи 42.1 отнесены прокуроры. При этом обращает на себя внимание отсутствие, как и в статьях 25.11 и 28.4 действующего КоАП РФ, оговорок относительно должностного статуса прокурора. Вопрос не маловажный, поскольку согласно статье 54 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)<sup>245</sup> прокурорами являются должностные лица с достаточно разной компетенцией, а вот в силу статьи 22 этого же законодательного акта полномочиями по возбуждению дел об

административных правонарушения наделены только прокуроры – руководители органов прокуратуры и их заместители.

Статья 44.1 проекта КоАП РФ конструкционно и по смыслу не отличается от своего предшественника – статьи 28.4 КоАП РФ. В части 1 определяется перечень статей, относящихся к исключительной компетенции прокурора<sup>246</sup>, который стал несколько короче и состоит из 34 статей против более чем сорока в действующем законодательстве<sup>247</sup>. В свою очередь часть вторая является фактически дословным аналогом действующей нормы, устанавливая, что *при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело об любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации.*

Мы не случайно выделили сферу, в рамках которой прокурор наделен отмеченным полномочием. Дело в том, что согласно пункту 2 статьи 1 Закона о прокуратуре функция прокурорского надзора делится на пять составляющих – отраслей, и надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов (в профессиональной среде – общий надзор) является лишь одной из них. Таким образом, отмеченное полномочие прокурора по логике не может распространяться на такие сферы, как: 1) надзор за соблюдением прав человека и гражданина<sup>248</sup>; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие<sup>249</sup>; 3) надзор за исполнением законов судебными приставами; 4) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. На практике, как правило, судьи и иные субъекты, рассматривающие дело, не обращают внимания на эти весомые «нюансы». Однако полагаем правильным с учетом высказанных соображений в упомянутой части 2 статьи 44.1 проекта КоАП РФ все-таки законодательно акцентировать внимание в целом на прокурорском надзоре как функции, связанной с выявлением нарушений законов в установленных сферах и применением при этом властных полномочий, одним из возможных и часто имеющих место на практике результатов чего является вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

Кроме того, статью 42.2 проекта КоАП РФ, определяющую перечень субъектов административной юрисдикции, наделенных правом

возбуждать дела об административных правонарушениях, установленных региональными законами, желательным было бы дополнить норму, корреспондирующей в этом вопросе части 2 статьи 44.1.

Проект ПКоАП РФ рассматривает прокурора как субъекта административной юрисдикции, *осуществляющего производство по делу об административном правонарушении*, что следует отметить как новеллу, поскольку действующий КоАП РФ определяет в этом вопросе его роль как должностного лица, инициирующего процедуру административного преследования посредством возбуждения дела. В то же время название главы 2 не позволяет четко ответить на вопрос о том, остается ли прокурор *участником производства по делу об административных правонарушениях*, что отвечало бы установленному в 2002 году статусу, который нами поддерживается, либо он будет относиться к *иным лицам, уполномоченным участвовать в производстве по делам об административных правонарушениях*. Но главным с практической точки зрения является все-таки объем его полномочий. И здесь позволим себе критически рассмотреть содержание статьи 2.4 проекта ПКоАП РФ.

Во-первых, как уже отмечалось ранее, не уточняется кто понимается под «прокурором» с точки зрения перечисляемых ниже полномочий.

Во-вторых, часть 2 анализируемой статьи увязывает применение прокурором полномочий с осуществлением им *надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации*. На уязвимость этой формулировки мы уже обращали внимание выше. Кроме того, теория прокурорской деятельности не рассматривают в качестве сугубо надзорных полномочий те же *участие в рассмотрении любого дела об административном правонарушении, представление доказательств, заявление ходатайств, дача заключений по вопросам, возникающим при рассмотрении дела*. Здесь речь идет в зависимости от ситуации о реализации функции административного преследования либо о функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Участие же прокурора в рассмотрении дел, которые возбуждались не им, несудебными органами и лицами в принципе является *полномочием неопределенной функциональности*. В свою очередь, *принесение протеста* является надзорным полномочием лишь в случае с решениями органа, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях<sup>250</sup>, а также определениями, постановлениями и (или) решениями таких субъектов административной юрисдикции по делу об административном правонарушении,

причем только в пределах несудебного опротестования либо первого обращения в суд общей юрисдикции.

К позитивным аспектам, на первый взгляд, следует отнести наделение прокурора *правом применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении*, чего нет в действующем в настоящее время арсенале полномочий, однако, исходя из приведенного в статье 4.2 перечня из 22 позиций, понятно, что возможности его в реализации соответствующих полномочий крайне ограничены<sup>251</sup>, и следовало бы четко закрепить рамки компетенции. В этом же контексте полагаем, что в части 1 статьи 4.4 нужно предусмотреть не опротестование прокурором решения прокурора, связанного с применением меры обеспечения производства по делу, а отмену такого решения вышестоящим прокурором<sup>252</sup>.

Статья 3.5 проекта ПКоАП РФ наделяет прокурора правом истребования доказательств и иных сведений, чего в действующем Кодексе нет, однако неудачна постановка целей применения в случае с прокурором таких полномочий – *правильное разрешение дела об административном правонарушении, определение вида и размера наказания* и т.д., поскольку его роль заключается не в этом. Также новеллой является *право прокурора назначать экспертизу*.

Являясь противником наделения прокурора правом проведения административного расследования в рамках норм действующего КоАП РФ в силу сохраняющейся в статье 28.7 на протяжении 18 лет неопределенности его действий и характера принимаемых при этом решений, отметим, что содержание статьи 5.7 проекта ПКоАП РФ внушает несколько больший оптимизм, однако отметим, что не учтен отмеченный выше важный аспект – постановление о возбуждении дела об административном правонарушении вправе выносить только прокурор – руководитель органа прокуратуры либо его заместитель. В этой связи представляется проблематичным применение нормы пункта 1 части 6 статьи 5.7 о продлении проведения административного расследования на срок до одного месяца. Лучшим выходом из положения явилось бы закрепление в той же статье 2.4 проекта ПКоАП РФ права любого прокурора, в том числе прокурора не руководящего звена (прокурора-исполнителя), возбуждать дело об административном правонарушении, проводить административное расследование и применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, внося при этом корреспондирующие коррективы и в Закон о прокуратуре.

К числу новелл следует отнести *право прокурора выносить постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении* (статья 5.9 проекта ПКоАП РФ), кото-

рое ввиду особенностей его статуса в действующем Кодексе не имеет большого числа сторонников.

К сожалению, в главе 5 в ряде норм игнорируется специфика возбуждения дел об административных правонарушениях прокурором, например, в части поводов для принятия такого решения и содержания соответствующего постановления, и это требует уточнения.

Кратко затрагивая вопросы участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях, подчеркнем правильность разделения этой процедуры на несудебную и судебную с отражением сопутствующих особенностей в главах 7 и 8 проекта ПКоАП РФ.

Что касается оспаривания прокурором не вступивших и вступивших в законную силу судебных решений (постановлений и т.д.) по делам об административных правонарушениях, то здесь, следуя логике отмеченного выше отграничения судебных процедур от несудебных, а также специфику инициирования рассмотрения дел в судах общей юрисдикции, правильнее было бы говорить не о протесте, а о *представлении* прокурора.

Обращает на себя внимание невключение в проект ПКоАП РФ нормы, аналогичной статье 24.6 КоАП РФ, закрепляющей статус прокурора как лица, осуществляющего надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях несудебными органами и лицами, а равно при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях (этого нет и в действующем законодательстве). Эта норма необходимо закрепить именно в кодифицированном акте.

Давая в целом оценку рассмотренным новеллам, подчеркнем, что применительно к фигуре прокурора как субъекта административной юрисдикции ряд позиций представляются востребованными (например, в случае с уточнением алгоритма принимаемых решений в рамках административного расследования, да и указания общих оснований для его проведения). В то же время имеют место нюансы, которые следовало бы учесть при подготовке окончательных текстов проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, считаем неправильной постановку вопроса в статье 9 проекта федерального закона «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» о приведении региональных нормативных правовых актов об административных правонарушениях в соответствие с КоАП РФ, вступающим в силу с 1 января 2021 года, до 1 января

2022 года. Лучшим вариантом было бы отсрочить дату вступления кодифицированных актов на 180 дней со дня официального опубликования, обязав субъекты Российской Федерации, а также Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти внести соответствующие коррективы в установленный срок. Это позволило бы активно включиться в процесс и прокурорам, осуществляющим надзор за законностью правовых актов (кроме постановлений Правительства Российской Федерации), с целью обеспечения максимальной готовности к функционированию административно-юрисдикционной системы в новых условиях.

**Де Фалько Винчецо,**  
*профессор кафедры сравнительного публичного права*  
*Университета региона Кампанья имени Луиджи Ванвителли,*  
*доктор права–*  
**De Falco Vincenzo,**  
*Full Professor of Comparative Public Law*  
*Department of Law University of Campania*  
*“Luigi Vanvitelli” (Italy)*

## **The Basis of the Administrative Liability in Comparative Law**

Summary. 1. - The development of the extra-contractual liability. 2.- Different approaches in the jurisdictions. 3.- Modern convergences and tendencies. 4.- The new trends in European Law.

1. The issue of administrative liability is one of the most relevant elements to understand the evolution of the relationship between State and civil society in comparative law. The diachronic observation clearly shows that the current widespread model in the jurisdictions is the result of the progressive erosion of the principle of sovereign immunity. Its evolutionary path is parallel to the crisis of the traditional concept of authority and to the development of modern constitutionalism; it proceeds in two directions, concerning both the relationship between the public officers and the administrative agency they are employed in, and the direct financial liability for damages caused to third parties<sup>253</sup>.

The models of public law are an adaptation of extra-contractual liability deriving from private law, whose fundamental elements are the effectiveness of the damages, the analysis of the subjective element and the fortuitous relations between the event and the act or omission made by public officers. However, this transposition of the civil law reveals different approaches, depending on the influence of each legal tradition<sup>254</sup>.

In the United Kingdom the common law favored the spread of the private law standards, also with regard to the relations of civil society with the public power, unlike the French system where difficult issues had to be faced within the peculiarities of administrative law.

However, with regard to the model of private law, the analysis of the subjective element, from which the responsibility may arise, is much more complicated by the impact of administrative discretion and by the fact that public officers are appointed to guard the public interests and not certainly the personal ones. The risk of compensation practices induces public servants to postpone decisions, to choose the safest solution among the different possible ones, rather than pursuing the public interest in the best way, or to involve other public officers or administrative agencies in their

decision, in order to make the assessment of liability even more complicated.

This quite evident condition shows a significant difference in comparison with the extra-contractual liability of private law, because the public officer shall not accept the risks related to his performance and for which he gets economic benefits<sup>255</sup>.

Therefore, the progressive erosion of the principle of sovereign immunity is added to the need to find a new balance between the needs to ensure that administrative action shall be effective, efficient and shall have an economic impact, and the need to protect individual rights from the actions and conducts of public officers, through elements that could combine the responsibility of private law with the typical characteristics of public actions.

2.- The first legal profile of administrative liability, that needed to be clarified, was the direct traceability of the procedures conducted by administrative officers. This issue therefore concerned the specific type of bureaucracy present in each State, how to understand public service, the importance of illegitimate conducts and the concept of intentionality; all aspects that are of little or no significance in the model of private law.

Contemporary experiences start from very different settings, but actually not too far apart. In the first French approach, the compensation for damages of private individuals against public officers was subject to prior authorization from the Council of State, starting from the provisions of the French Constitution of 1799. The Constitutional system changed in 1870 and the *Arrêt Blanco* of 1873 put an end to this privilege; so the right to compensation for damages caused by a failure to provide a public service, or by malfunctions and delays in providing the service, was acknowledged<sup>256</sup>.

Even in the United Kingdom there was both the distinction between *privileges and rights*, and without the renunciation of sovereign immunity would have been impossible to start a judicial proceeding against officers' personal duties<sup>257</sup>. The approval of the *Crown Proceedings Act* in 1947 made the Crown liable in tort for breach of statutory duty, the Crown could be sued by a citizen for negligence of any officer or servant of the Crown, in accordance with common law principles, which, nevertheless, did not allow the judge to impose a *facere* on the administration.

This clear obstacle has the effect that, in the English experience, administrative liability arises and develops especially as responsibility of the person in charge, rather than of the administration itself.

The Constitution of Belgium of 1839 had already gone beyond the French approach, while in Germany the principle of the absence of accountability by public officers in exercising their duties had never prevailed over the widespread principle of non-contractual liability of private law. A precise evolutionary line had been developed in the German legal system,

compared to the model of private law, which can be found in the provisions of the German Civil Code of 1896, which connect the direct liability to intentional harmful acts or to the existence of the guilt hypothesis<sup>258</sup>. The direct liability of public administration is acknowledged in Article 131 *Weimar Constitution*, by action of the officer, since the administration can exercise the right of recourse against the public officer, if the action that caused harm was the result of premeditation and gross negligence. In the United States, the *Federal Tort Claims Act* of 1946 equated administrative responsibility with that of individuals, with the exclusion, however, of discretionary activities and reinforcing it in cases of violation of the constitutional principles, as provided by the Civil Rights Act of 1871 and the subsequent amendments of 1983<sup>259</sup>.

The characterizing features of administrative liability thus developed in different ways in each jurisdiction. In France, in the *Arrêt Blanco* the liability of public officers was connected to the performance of a public service; it gives the administrative law judge the respective competences and distinguishes personal acts of officers; finally, it was stated that the public officer has the right of appeal against the administrative agency he is employed in.

In Belgium, instead, judicial function remains common judge's responsibility and administrative liability has characteristics similar to non-contractual of the private law. Managers' actions will involve direct liability, by virtue of the chief officer's power to represent the administrative agency, he is employed in, for dealing with public relations<sup>260</sup>. This charge of the consequences of the chief officers' conduct directly to the administrative agency is instead excluded in the case of unlawful acts, which instead is a personal responsibility. However, gross negligence will be charged. The acts of not managerial employees will instead give rise to an indirect administrative liability that is independent of the analysis of legitimacy<sup>261</sup>.

Even in Italy, public authorities State's responsibility was incompatible with the pursuit of the public interests, and it admitted liability only with respect to acts representing true manifestations of *iure privatorum*<sup>262</sup>.

The turning point toward a greater openness was provided above all by the case law, which has over time determined the application parameters of the public model of non-contractual liability and which attempted to understand whether the imputation to the administration should be direct or indirect. Someone qualified this responsibility as indirect and consequently subject to rules of the Civil Code concerning responsibility for others' acts. The activities of the Public administration are carried out by its employees and, consequently, the possibility of an indirect or factual public authority liability was found.

This situation changed due to the organic relationship theory and the idea emerged that the public administration should be considered directly

liable for the negligent and wrongful acts of its employees, according to the new way of perceiving the relationship between the individual and the public authority, which in turn allows to consider the actions of administrative officers as taken by the administrative body itself. The only exception is the employee's illegal conduct, which causes a change of the organic relationship due to the conduct performed with the aim of pursuing a personal interest, which is in contrast with the institutional scope of the administrative body.

3.- Things are actually more homogeneous when we analyse the applicable regime. At the beginning, the English judiciary did not prosecute the public officer's liability in cases where his conduct was not voluntary, when there was no bad faith and in all cases of discretionary activities<sup>263</sup>. Therefore, the judge did not analyze whether the officer could have chosen one solution over another, which would have avoided damages, since the compensation for *torts* was mostly accepted only if it was a merely executive function and in bad faith cases.

The analysis of the principle of reasonableness referred to the officer's decision was strongly influenced by the *Wednesbury test*, which actually made irrationality with absurdity entirely coincident<sup>264</sup>.

In the French system, alongside with the importance of the provisions of Public Services, the subjective element was also analyzed, since the public officer could have been liable for the damages caused if he had acted with fraud or gross negligence<sup>265</sup>. In Germany the approach is similar. The public officer is civilly liable for his or her actions; but the direct liability of the State for damages caused by its officers is even more affirmed, except for the right of redress against the administrative body they are employed in, in cases of misconduct or gross negligence on the part of administrative proceedings. In the United Kingdom there are cases law which analyze the degree of discretion of the officers and the seriousness of offenses case by case; they generally tend to exclude administrative liability when the action has been lawful<sup>266</sup>. Normally the administration can be liable for damages except for any possible right of redress<sup>267</sup>.

In Italy, which followed the French approach with regard to the attribution of direct liability of the public officers in cases of fraud or gross negligence, there have been very few case studies for years, especially as a result of the principle of damages for the violation of legitimate interests. This subjective legal status, understood mostly as a mere claim of legitimacy of administrative acts, has been considered as an expectation based upon a right that does not already exist, thus eliminating the possibility of a compensation claim for the damages caused by unlawful administrative action. Only the so-called oppositional interests were exceptions, which were deemed to exist only when the unlawful administrative action had affected legal positions arisen as a result of previous administrative measures, sub-

sequently cancelled. But, in hindsight, the thesis was indeed nothing more than the consequence of the retroactive effect of the annulment of an unlawful provision, which revived the previously cancelled provision and restored the same subjective situation damaged by the new provision. This restored an already existing right, from which the need arose for compensation for damages resulting from its non-action, as a consequence of the unlawful provision.

The existence of fraud or guilt thus added a distinctive element with respect to the model of private law. It was necessary to assess whether the harmful event was due to a predetermined attempts to clarify relationship between the right to compensation for damages, under the jurisdiction of the ordinary judge, and the declaration of illegitimate administrative actions, under the competence of the administrative law judge. The Belgian approach effectively separates the powers relating to the two judicial functions and it does not consider the prior cancellation of the administrative act, necessary to allow the ordinary judge to rule on the request for compensation.

This approach has widely spread; the ascertained illegitimacy of the measures adopted by the administration does not incorporate the details of a negligent conduct to which obligation to pay compensation is automatically linked. The jurisprudence compares the misconduct to the conduct of the bodies involved in the procedure, to the rules applied and to the possible uncertainty in the interpretation, in order to assess whether the administrative body has violated the general procedural rules of good administration, correctness, impartiality and good performance. Basically, the unlawfulness of the action taken is only a presumption of guilt, which must then be ascertained by analyzing the clarity and uniqueness of the rule to apply, the binding character of the power or the administration's failure to consider the recipient's participation in the final provision. It follows that the fault is considered non-existent when the conduct resulted from the application of a new rule, from the uncertain formulation, or from the oscillating case law about the interpretation, or whether the unlawfulness is a direct consequence of the retroactive effects of the cancellation of the judgment adopted by the constitutional court, and provided that the individuals involved did not contribute, with their omissive or commissive conduct, to mislead the officer<sup>268</sup>.

4.- The subsequent phase, to which European Union law, the Court of Justice, the Convention on Human and Citizen's Rights have considerably contributed, undergoes a significant and further evolution. According to European Union law, a State that does not apply supranational law must provide compensation for damages to individual citizens<sup>269</sup>; a new form of liability is also related to the exercise of legislative and regulatory functions<sup>270</sup>.

The various judgments of the Court of Justice subsequently specified that the failure to transpose a directive constitutes a serious and manifest infringement in *re ipsa*, and that, for the purposes of the serious violation, it not only highlights the transposition failure of EC directives but that a directive has been implemented incorrectly or incompletely<sup>271</sup>. A similar liability exists for damages caused not by a regulatory act, but by an administrative act adopted in violation of EU law.

European Union law has thus expanded both the importance of the harm caused and the causal link, compared to the more restrictive regulations that existed in all the Member States<sup>272</sup>. The right to compensation requires three conditions, namely: (a) the law infringed must be intended to confer rights on individuals; (b) it is a sufficiently clear and precise violation; and (c) there is a causal link between the breach of the obligation of the States and the loss and damage suffered by the parties. The subjective element is considered less important, starting from the *Factortame* case, where the abuse of power of a public officer was considered irrelevant<sup>273</sup>.

The pressure exerted by EU law and international law is pushing States toward different solutions, which are mostly aimed at affirming objective administrative liability. This situation is certainly not homogeneous in the various sectors. However, it is increasingly registered in the public procurement sector, where the standards established by European Union law for the compensation for harm are applied with greater elasticity. The Court of Justice does not deem necessary to prove the fault of the contracting authorities in the field of compensation for failure to award public tenders and concessions, since the compensation complies with the principle of effective of judicial protection provided for by EU law. The principles of non-discrimination and transparency regarding the award of public contracts establish that any breach of supranational obligations allows the company affected to obtain compensation for damages<sup>274</sup>.

These effects are widely felt in the jurisdictions, with different applications not only in each State, but also in relation to specific sectors<sup>275</sup>. The discretionary nature of the action taken is still an element that considerably restricts administrative liability. However, the cases, where it is necessary to assess both the proportionality of the choices made and the legitimate expectations generated in civil society, are increasing. In the United Kingdom, both as a consequence of the adoption of the *Human Rights Act*, and of the decisions of the EU courts, the interpretative rigour of the *Wednesday test* has been gradually abandoned, since it had excessively limited the assessments of the irrationality test<sup>276</sup>. Therefore, as in other jurisdictions, it is possible to abandon the analysis of the functions performed, towards an approach focused on the effectiveness in protecting individual rights against abuse of public power.

**Евсикова Е.В.,**  
доцент кафедры административного и финансового права -  
начальник отдела по организации научной и  
редакционно-издательской деятельности  
Крымского филиала ФГБОУ ВО  
"Российский государственный университет правосудия"  
**Тарасюк С.А.,**  
юрисконсульт крестьянского (фермерского)  
хозяйства «ТАС-Агро»

## **Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности индивидуальных предпринимателей**

Сегодня, как никогда, вопросы реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>277</sup> приобретают все большую значимость и актуальность, а проблема принятия «нового» КоАП РФ по-прежнему остается одной из дискуссионных.

Так, научное осмысление теоретических и практических вопросов и проблем административной ответственности привлекает к себе внимание все большего числа ученых-административистов<sup>278</sup>, а также представителей широкой общественности, юристов и правоприменителей.

Вместе с тем, вопросы административной ответственности индивидуальных предпринимателей и проблемы ее усовершенствования имеют не меньшую теоретическую и практическую значимость.

КоАП РФ не раскрывает понятие категории «индивидуальный предприниматель» (далее – ИП), но определяет, что лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное, т.е. ИП несут административную ответственность на уровне должностных лиц, т.е. более суровую, чем просто физические лица, но менее строгую, чем юридические лица.

Кроме того, в КоАП РФ предусмотрены различные наказания для ИП за совершение административных правонарушений. Однако, для ИП самым распространенным наказанием является административный штраф, вместе с тем, к ИП могут применяться такие виды административных наказаний, как предупреждение, конфискация, приостановление деятельности на определенный срок.

Стоит также отметить, что на практике возникает много проблем с привлечением к административной ответственности ИП. Однако, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 2003 №2

разъясняет случаи, когда ИП привлекаются к административной ответственности в качестве физического лица, а когда, в качестве ИП как самостоятельного субъекта административной ответственности<sup>279</sup>, что создает много дополнительных вопросов и проблем на практике в процессе правоприменения и отрицательно сказывается на стабильности КоАП РФ в целом<sup>280</sup>.

Особенностью административной ответственности для индивидуального предпринимателя является значительный перечень правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, за совершение которых ИП подлежит административной ответственности.

Как справедливо отмечает Руденко А.В., для определения размера и вида наказания за административное правонарушение ИП существенную роль играет степень вины последнего, размер и характер причиненного ущерба<sup>281</sup>.

Вместе с тем, следует учитывать, что степень вины как специальная категория индивидуализации административной ответственности должна способствовать тому, чтобы административное наказание, с одной стороны, отвечало задачам административно-деликтного законодательства, а с другой - не приводило к чрезмерному, избыточному ограничению имущественных прав и интересов привлекаемого к административной ответственности ИП<sup>282</sup>.

Так, анализ административно-деликтного законодательства зарубежных стран показывает, что проблема привлечения ИП к административной ответственности для них тоже является актуальной и до конца не урегулированной.

Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан<sup>283</sup> предусматривает, что частные нотариусы, частные судебные исполнители, адвокаты, ИП и юридические лица подлежат административной ответственности за административное правонарушение.

При этом, ИП и юридические лица подлежат административной ответственности за административное правонарушение, если деяние (действие либо бездействие) было совершено, санкционировано, одобрено органом, лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом, или работником ИП и юридического лица, выполняющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Как видим, ИП и юридические лица несут административную ответственность в качестве субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства.

В свою очередь, Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан предусматривает, что ИП привлекаются к административной ответственности за совершение административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением ими обязанностей, установленных законодательством Респуб-

лики Таджикистан. Под ИП в соответствии с законодательством Республики Таджикистан понимается физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица на основе патента или свидетельства<sup>284</sup>.

Вместе с тем, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях предусматривает, что физическое лицо несет административную ответственность как ИП за совершение административного правонарушения, связанного с осуществляемой им предпринимательской деятельностью, если это предусмотрено санкцией статьи Особенной части Кодекса. Однако, привлечение ИП к административной ответственности исключает наложение на него административного взыскания, предусмотренного той же статьей для физического лица<sup>285</sup>.

В рамках данного исследования, отметим, что Проект КоАП РФ более качественно и детально регулирует отношения в сфере привлечения ИП к административной ответственности. Так, ст. 2.9 Проекта КоАП РФ<sup>286</sup> предусматривает административную ответственность ИП, а именно: лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности, независимо от соблюдения ими требований законодательства о государственной регистрации в качестве ИП, несут административную ответственность как ИП в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно ч. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>287</sup>, ИП - физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств, однако, КоАП РФ понятие ИП не раскрывает и не предусматривает.

В силу чего, необходимо на законодательном уровне, а именно в КоАП РФ предусмотреть понятие ИП и статус ИП при привлечении к административной ответственности, как предусмотрено в Проекте КоАП РФ, что позволит более качественно урегулировать административно-деликтные правоотношения в связи с привлечением ИП к административной ответственности и избежать ряда возникающих в процессе правоприменения проблем по поводу привлечения ИП к административной ответственности.

Без сомнения, данный институт нуждается в дальнейшей детальной проработке, особенно учитывая слабую освещенность некоторых вопросов назначения административного наказания в отношении индивидуального предпринимателя, с учетом принципов соразмерности, справедливости и индивидуализации наказания.

**Зайкова С.Н.,**  
доцент кафедры административного и муниципального права  
ФГБОУ ВО "Саратовская государственная  
юридическая академия",  
кандидат юридических наук

### **Административная ответственность: комплексность и системность**

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется активный процесс реформирования законодательства об административных правонарушениях, обсуждаются различные концепции нового кодифицированного правового акта, позволяющие выстроить системно и детально многоцелевой правовой институт административной ответственности.

Все чаще юридическая ответственность, ее содержание, регулирование и виды становятся предметом научных исследований современных ученых, как административистов, так и специалистов в сфере конституционного, муниципального, экологического, гражданского, финансового, бюджетного и налогового права.

Прослеживается наличие двух различных концептуальных взглядов на дальнейшее развитие правового института юридической ответственности. Ряд ученых<sup>288</sup> придерживаются классической характеристики и видов ответственности, выделяя конституционную, уголовную, дисциплинарную, гражданско-правовую, материальную и административную ответственность. Они обосновывают свою позицию отсутствием в настоящее время научных исследований и доказательств различного материально-процессуального регулирования схожих по объектам и субъектам правоотношений, по степени противоправности действий (бездействий), например в административном и налоговом праве или в административном и таможенном праве.

Другие ученые<sup>289</sup> заявляют о появлении и развитии «особых», «новых» видов ответственности в зависимости от правоотношений, на защиту которых направлены меры государственного принуждения. К «новым» видам ответственности относят корпоративную, финансовую, налоговую, предпринимательскую, таможенную, муниципальную, экологическую, семейно-правовую ответственность и др. Мнение о существовании таких видов юридической ответственности основано на полной сформированности отдельных отраслей права и действующем законодательстве, например юридическая ответственность в финансовом праве, как в сформировавшейся отрасли

права, устанавливается не только в КоАП РФ, но и в Налоговом кодексе РФ, и в Бюджетном кодексе РФ.

Приведенная выше видовая классификация применительно к административной ответственности основана на двух противоположных формулах:

- «отрасль права = отраслевой вид ответственности». Например, финансовое право обеспечивается финансовой ответственностью, закрепленной в Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, КоАП РФ, Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном Банке РФ (Банке России)» и других федеральных законах;

- «отрасль права = административная ответственность». Например, финансовое право обеспечивается административной ответственностью, закрепленной в КоАП РФ с едиными подходами к процедуре привлечения к ответственности, к определению вины юридического лица, к исчерпывающему перечню административных наказаний и т.д. При этом в целях исключения дублирования ответственности при реализации второй формулы требуется исключить правовые нормы, регулирующие ответственность за нарушения в финансовой сфере, из Бюджетного кодекса РФ, Налогового кодекса РФ, Федерального закона «О Центральном Банке РФ (Банке России)» и других федеральных законов.

На наш взгляд, предложенные формулы требуют детальной проработки, которую следует начать с определения целей и задач законодательства об административных правонарушениях.

В настоящее время такими задачами являются:

- защита личности, общественной нравственности, законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства;

- охрана прав и свобод человека и гражданина, здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности

от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений (ст. 1.2. КоАП РФ).

Все перечисленные задачи по функциональному признаку свидетельствуют о трех основных предназначениях административной ответственности: защищать, охранять и предупреждать.

Защищать означает ограждать от посягательства, нападения и иных вредоносных действий. В данном случае законодательство об административных правонарушениях является составной частью законодательства по обеспечению безопасности Российской Федерации, и основная задача административной ответственности -

оградить, обезопасить личность, общественную нравственность и экономические интересы частных лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Составной частью защиты является охрана и предупреждение. Охранять значит принимать меры по предупреждению нарушения, по сохранению, и в случае с административной ответственностью, по сохранению прав и свобод человека и гражданина, здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности.

Широкий охват общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, защита и охрана которых осуществляется с применением мер административно-правового принуждения, свидетельствует об универсальности правового института административной ответственности. Представляя собой совокупность правовых норм, имеющих защитный и охранительный характер, он призван обеспечить эффективное, устойчивое, непрерывное и последовательное государственное управление. Именно поэтому, на наш взгляд, следует сохранить комплексность и системность административной ответственности, объединив в едином кодифицированном правовом акте все множество разрозненных правовых норм, регулирующих ответственность за нарушения в сфере государственного управления.

Предлагаемая комплексность административной ответственности, в отличие от множества «новых» видов юридической ответственности, позволит исключить существующую противоречивость правового регулирования значимых общественных отношений.

Во-первых, исключить различные государственные подходы к производству по делам о правонарушениях в сфере государственного управления, составу участников, предмету доказывания, применению обеспечительных мер, а также к обстоятельствам, исключающим вину лица, и порядку обжалования. В настоящее время производства по делам о правонарушениях, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ и КоАП РФ существенно отличаются. Например, за нарушения законодательства о налогах и сборах срок давности привлечения к ответственности по КоАП РФ составляет один год, а по Налоговому кодексу РФ - три года; за нарушение бюджетного законодательства РФ срок давности привлечения к ответственности по КоАП РФ составляет два года, а по Бюджетному кодексу РФ срок применения бюджетной меры принуждения не установлен.

Во-вторых, исключить случаи привлечения к ответственности за правонарушения, которые в настоящее время именуются как квази-административные. К ним относятся нарушения в сфере государственного управления, не отнесенные КоАП РФ к категории административных.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.1. КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Следовательно, если ответственность установлена иными федеральными законами или нормативными правовыми актами, например, Федеральным законом «О Центральном Банке РФ (Банке России)», Законом РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Указом Президента РФ от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» и др., то такие правонарушения не относятся к административным, несмотря на то, что защищают и охраняют порядок государственного управления в различных сферах жизнедеятельности.

Также следует отметить, что производство по делам о квазиадминистративных правонарушениях не регламентировано и в отдельных случаях носит условный, примерный порядок (например, порядок лишения аккредитации журналиста устанавливается органами и учреждениями по собственному усмотрению).

В-третьих, комплексное регулирование административной ответственности в едином кодифицированном акте позволит исключить параллельное привлечение к разным видам ответственности за одно правонарушение. Приведем пример по налоговому праву, сопоставив ответственность, предусмотренную ст. 15.5. КоАП РФ и ст. 119 Налогового кодекса РФ.

Обе статьи предусматривают ответственность за невыполнения налогоплательщиком обязанности представить налоговую декларацию (расчет по страховым взносам) в налоговый орган по месту учета в установленные сроки.

В первом случае (ст. 15.5. КоАП РФ) указанное правонарушение считается административным, и к административной ответственности привлекается должностное лицо.

Во втором случае (ст. 119 Налогового кодекса РФ) указанное правонарушение считается налоговым и к ответственности привлекается юридическое лицо.

Принимая во внимание, что вина юридического лица в совершении налогового правонарушения имеет характер субъективного вменения, то есть определяется в зависимости от вины ее должностного лица, действия (бездействие) которого обусловили совершение налогового правонарушения (ч. 4 ст. 110 Налогового кодекса РФ), отмечаем фактическое привлечение к ответственности за одно правонарушение одновременно двух лиц: должностного лица организации, не исполнившей обязанность представить налоговую декларацию, и самой организации, которая не могла действовать вопреки воле должностного лица, представляющего ее интересы.

Таким образом, при реформировании законодательства об административных правонарушениях предлагается создать комплексный и системный кодифицированный акт, содержащий все необходимые меры административно-правового принуждения, исключая квазиадминистративную и иные дублирующие виды ответственности.

**Закопырин В.Н.,**  
*доцент кафедры административного и финансового права*  
*Академии права и управления*  
*Федеральной службы исполнения наказаний,*  
*кандидат юридических наук, доцент*

## **Основания и цели применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении**

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) закрепляет исчерпывающий перечень мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Эти меры представляют собой принудительное воздействие с целью, как определяет статья 27.1 КоАП, пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления. Рассматриваемые меры административно-принудительного характера, применяются уполномоченными на то субъектами к лицам, в отношении которых осуществляется производство по делу, а также иным участникам производства. Исследуемые в данной статье меры обеспечения могут применяться в целях обеспечения безопасности объектов уголовно-исполнительной системы, осужденных, защиты личного состава учреждений<sup>290</sup>.

Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях предшествует последующим процессуальным действиям, определенным КоАП: возбуждению дел об административном правонарушении, сбору доказательств по делу, рассмотрению дела, вынесению постановления по делу и исполнению принятого решения. Таким образом, эти меры могут быть применены к не только к лицу, в отношении которого ведется производство по делу, но и лицу, подозреваемому в совершении административного правонарушения.

Применение мер административного принуждения сопряжено с ограничением прав и свобод граждан, поэтому согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ они применяются только в случаях, установленных КоАП и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности

государства. В этой связи основания и цели применения каждой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, должны прописываться в отдельных статьях КоАП, описывающих конкретную меру принуждения. Например, в КоАП определены цели применения доставления (ч.1 ст. 27.2), административного задержания (ч.1 ст. 27.3), личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице (ч.1 ст. 27.7) и т.д.

Одной из целей применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении является пресечение административного правонарушения. Однако, детальное изучение специальных статей главы 27 КоАП, регламентирующих применение конкретных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении позволяет сделать вывод, что цели пресечения совершения правонарушения не преследует ни одна мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Только косвенно можно предположить, что отстранение от управления транспортным средством и запрещение его эксплуатации, временный запрет деятельности может применяться в целях пресечения административного правонарушения.

Не совсем понятны основания и цели применения других мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Так, доставление применяется в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным. Но, доставлять, в соответствии с изменениям внесенными в 2011 году в часть 1 статьи 27.2 КоАП, можно не только физическое лицо, но и суда и другие орудия совершения административного правонарушения. Спрашивается, как доставление орудия совершения правонарушения может опосредовать составление протокола об административном правонарушении?

За доставлением лица следует его административное задержание ибо доставление есть принудительное препровождение лица и в период доставления протокол об административном правонарушении составить не представляется возможным. Логически можно предположить, что именно административное задержание создает условия для составления протокола об административном правонарушении. Однако, административное задержание преследует более широкие цели, а именно обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнение постановления по делу об административном правонарушении. При этом законодатель сознательно ограничивает условия применения этой меры, говоря о том, что административное задер-

жание применяется в исключительных случаях, не устанавливая, что же такое исключительный случай. Отсутствие легального определения исключительности «случая» создает условия для произвола административных властей и нарушения прав и свобод граждан.

Даже «широкие» цели административного задержания не позволяют законным способом его применять. Так, например, при попытке проникновения на охраняемый в установленном порядке объект гражданина (ст. 20.17 КоАП), исходя из целей задержания, его нельзя задерживать в административном порядке, т.к. административная ответственность наступает за самовольное проникновение, а не за покушение на него. Попытка проникновения на охраняемый объект так же исключает и доставку гражданина, которое применяется в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным. Получается, что главным основанием применения доставки и административного задержания, является совершение административного правонарушения. Нет правонарушения и нет этих мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Доставление связано с фактическим ограничением свободы физического лица и именно с фактическим ограничением свободы связывается задержание. Федеральный закон «О полиции» в статье 14 называет 13 оснований задержания и срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения лица, но за исключением административного задержания. По нашему мнению, доставка и административное задержание являются по сути одной мерой обеспечения производства по делу - задержанием за совершение административного правонарушения.

Зарубежные законодатели так же отказались от одновременного существования доставки и административного задержания. Так, процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (ст. 8.2 ПИКоАП РБ) оперирует только понятием «административное задержание», при этом срок административного задержания физического лица исчисляется с момента его фактического задержания<sup>291</sup>.

Административное задержание можно определить так: «Административное задержание физического лица состоит в фактическом кратковременном ограничении свободы физического лица, которое подозревается в совершении правонарушения или в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в доставлении его и содержании в месте определенного

законом. Административное задержание физического лица применяется в целях:

- 1) пресечения противоправной деятельности;
- 2) составления протокола об административном правонарушении, если составление его на месте выявления (совершения) административного правонарушения не представляется возможным;
- 3) установления личности;
- 4) обеспечения участия при рассмотрении дела об административном правонарушении;
- 5) обеспечения исполнения административного наказания в виде административного ареста или административного выдворения».

Такие виды мер административного обеспечения производства по делу об административном правонарушении как арест товаров, транспортных средств и иных вещей, арест судна, доставленного в порт Российской Федерации, арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица следует заменить на одну меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении - наложение ареста на имущество. Наложение ареста на имущество должно применяться в целях обеспечения исполнения постановления о наложении административного наказания в виде штрафа или конфискации.

Непонятно, почему статья определяющая порядок составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения (ст. 28.1.1 КоАП) находится в 28 главе, а не в главе 27 КоАП. Кроме того, законодатель по неясным причинам выделил такую меру обеспечения производства как осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. Разве помещения физического лица, в связи с совершением административного правонарушения (например, ст. 7.27 КоАП), нельзя осматривать? Да и протокол осмотра места совершения административного правонарушения, по мнению законодателя, должен составляться только в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного только статьей 12.24 КоАП или частью 2 статьи 12.30 КоАП. Думается, протокол осмотра места совершения административного правонарушения должен составляться уполномоченным лицом в случае необходимости установления фактов, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, установления истины по делу. Должностное лицо само вправе определить в составлении протокола осмотра места совершения административного правонарушения исходя из предмета доказывания, а также достижения его полноты и глубины. Но, цели осмотра совер-

шения места административного правонарушения должны быть однозначно определены законодателем.

Исходя из изложенного можно сделать вывод, что виды мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях нуждаются в систематизации. Необходимо не только точно определить основания и цели применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но и взаимосвязь и иерархичность исходя из их предназначения.

Безусловно в статье невозможно рассмотреть все пути совершенствования установления и применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Упорядочение оснований и целей применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как впрочем и самих мер может способствовать укреплению законности в государственном управлении, а также неотвратимости наказания<sup>292</sup> за совершение административного правонарушения.

**Зинчи Маддалена,**  
*доцент кафедры сравнительного публичного права*  
*Университета региона Кампанья имени Луиджи Ванвителли,*  
*кандидат юридических наук –*  
**Zinzi Maddalena,**  
*Professor of Comparative Administrative Law*  
*University of Campania “Luigi Vanvitelli” (Italy)*

## **Proportionality and Legitimate Expectation as limits to discretionary power in a synchronic study**

Contemporary constitutionalism requires the administrative authorities to act according to the parameters of rationality, which limit its discretionary power<sup>293</sup>.

Public authorities in the exercise of their functions should be fair, rational, balanced but also proportional and respectful of the principle of legitimate expectation. All these parameters are aimed at balancing between private and public interests, and they are differently interpreted and applied in the various legal systems.

If the approach appears irreproachable in terms of legal theory, there are many wider issues on the application level, since administrative discretion is its major limitation. The affirmation of such principles is in fact exclusively due to the evolution of the judicial review as soon as it has exceeded the limits of legitimacy, towards the merits of the administrative decisions. This is an area in which there have been various conflicts of power between administrative authorities and jurisdictional bodies, constantly looking for a balance that, on the one hand, would allow citizens to receive judicial<sup>294</sup>.

Both the principle of proportionality and that of legitimate expectation owe their widespread application to their EU implementation, just as both first emerged in the German legal system, to which they are central.

In Germany the principle of proportionality goes beyond that of abuse of power and it acquires an autonomous connotation according to a tripartite concept, that identifies suitability, necessity and adequacy as the key principles of proportionality. This approach has spread in most European Countries<sup>295</sup>, through the implementation of the EU law, although this principle has always had a certain flexibility since its very first adoption in the German legal system. This is the reason why some judgments delivered by the Courts<sup>296</sup> are sometimes partial, that is, they are based on the assessment and respect of only one of the three key principles of proportionality, while other cases show a greater control aimed at ensuring the compliance with all the three key principles.

In the French legal system, instead, the principle of proportionality clearly represents the natural evolution of the judicial review, which has become increasingly penetrating over the years.

The theory of *bilan coût-avantages* laid the foundations for the *plein contrôle de proportionnalité*<sup>297</sup>, which, under the EU influence, has directed the French judges to a judicial review grounded on proportionality and inspired by the three fundamental criteria fixed by the EU judges, going beyond the parameters of the *erreur manifeste d'appréciation*. Nevertheless there is a certain deference in the judicial decisions on this topic, since the jurisprudence hasn't identified sufficiently precise criteria to determine the illegitimacy of the judicial review<sup>298</sup>. Moreover, even in Italy the principle of proportionality has not been affirmed independently but as the principle of reasonableness, and then it acquired an autonomous status in the mid-1990s<sup>299</sup>; anyway, in many judgments the search for the three parameters of proportionality is not recorded, thus allowing a greater flexibility in certain spheres of administrative action<sup>300</sup>.

In the United Kingdom, it is only since 2001 that the principle of proportionality has been accepted through two case law in which the principle of proportionality acquires an extremely limited connotation for the application of Community law and of the cases that may fall within the sphere of the Human Right Act<sup>301</sup>. Therefore, this principle acquires a strong connotation only in those cases where subjective legal positions protected at international or European level are involved, while in all other cases its application is rather uncertain<sup>302</sup>.

The U.S. experience is completely different, because of the clear demarcation between logic and proportionality<sup>303</sup>. Compared to the EU Countries, this principle has been applied in criminal law, with regard to the fines imposed as a result of a conviction, while it has never been applied as a parameter for assessing the legitimacy of the administrative measure<sup>304</sup>. Therefore, the principle of reasonableness appears stronger and its evolution is strictly linked to the model of the interest representation and to its impact on relationship between executive and judicial powers<sup>305</sup>.

Finally, in Latin American Countries the principle of proportionality regulates all rules and procedures. Therefore, in Colombia it is a criterion of interpretation to prevent abuses or misuse by public authority, as a specific measure to guarantee or implement human rights the fundamental rights and fundamental freedoms<sup>306</sup>. In line with the European system, the Constitutional Court in fact establishes that the administrative action should be considered proportional when the restrictions in the subjective legal spheres pursue a constitutionally legitimate purpose. Even in the Brazilian system<sup>307</sup>, Law 9784/99 prescribes that the administrative acts should observe an adequate balance between the means and the ends,

banning the imposition of obligations, restrictions and penalties. On the contrary, in Venezuela<sup>308</sup> this principle is one of the main aspects of the legal system and it is the main limit to administrative discretion<sup>309</sup>, that is a way to compare interests.

If proportionality today has a rather strong and wide application, especially in matters governed by EU law, the interpretation and application of the principle of legitimate expectation is more difficult and variable.

With regard to the legitimate expectation, it comes from the German law the concept that the lawmaker should be prevented from issuing disadvantageous measures for citizens with retroactive effect, when their legal positions have been fully completed. On the administrative level the judge orders the administrative authorities, which have revoked or annulled an administrative act, to acknowledge compensation for the damages caused to the recipients of the provision, who have legitimately relied on it<sup>310</sup>. Anyway, the revocation of an administrative act that has created a legitimate expectation has been gradually confined to exceptional cases, in favor of a greater stability of the adopted measures.

According to the German approach, the model of the EU system basically leaves an authority free to choose, provided that it takes into account the expectations legitimately generated. In turn, the principle of legal security acts as a limit to the retroactivity of administrative acts<sup>311</sup>.

Nevertheless, the repercussion of this approach within European States did not appear to be easy for different reasons. The fact that, on an European level, the principle of legitimate expectation found its affirmation even in rulemaking induced the legal systems to act in a rather prudent way, also with regard to their direct application in administrative proceedings. Thus, in various States of the European Union, it is mostly affirmed the element aimed at assessing the expectation produced by the administrative law in the private sector<sup>312</sup>; other States strongly enhance the legal certainty<sup>313</sup>; and finally, some States<sup>314</sup>.

In the United Kingdom, the British legal thinking has preferred to analyse the issues concerning legitimate expectation in administrative decisions from a different new perspective compared to the private approach, thus departing from the doctrine of *estoppel*, and looking for new tools to protect legitimate expectations inside its own legal system. Almost immediately the principle was connected to *substantive fairness*, that in the past had notably evolved to meet the criteria of impartiality of administrative action<sup>315</sup>. This led to a greater affirmation of the procedural approach, which is the extension of the participatory model to cases where there is a legitimate expectation. This approach was adopted by the U.S. legal system, where it is not found a particular application of the principle of legitimate expectation with regard to the revocation of the adopted acts. According to the jurisprudential approach, the decisions made are

mainly regarded as final, and the possible revocation is only provided for certain exceptions and only in certain special cases established by specific provisions, as required by the Statutes and by this doctrine. Retroactive annulment is instead possible when the addressees have determined the adoption of an administrative decision in their favour by fraud or by inducing the authority to make a mistake, in this case the decision shall always be revoked<sup>316</sup>. In this experience, the principle is therefore significant above all to broaden the value of the individual collaboration and to increase motivation, with particular reference to the adjudication procedure. The Italian approach seems to be particularly problematic. Indeed, both in the theoretical approach and in jurisprudence, the references to the legitimate expectation by the administrative law generally aim at strengthening the various argumentations based on reasonableness and proportionality<sup>317</sup>. However, it is rather difficult to find cases in which Italian administrative courts annulled or revoked previous decisions only on the ground of legitimate expectation, unless the period of time elapsed between the adoption of the measure and the revocation of the act was deemed excessive.

The French approach appears rather weak since it tends to highlight the strength of the general interest when it justifies the annulment of an administrative act previously adopted<sup>318</sup>. However, the balance with the principle of non-retroactivity of administrative acts and the intangibility of favourable individual decisions is investigated in a definite time limit, so that an authority may revoke an administrative measure. The aim is, in fact, to avoid that expectation and the consolidation of a subjective legal position may be formed<sup>319</sup>. However, these are minimal procedural protections that cannot be compared to the Spanish approach<sup>320</sup>, where since 1999 administrative authorities have not been allowed to revoke *ex officio* an act that is advantageous to its beneficiaries.

Due to the Spanish influence, the Latin American approach is much more interesting, since it strongly affirms the principles of morality, good faith and loyalty, to which both the parties of administrative proceedings must adhere to<sup>321</sup>. In this geographical area, these elements, just like the principle of proportionality, are the basic standards of the laws on procedures. In Colombia, the principle of legitimate expectation is guaranteed by Article 83 of the Constitution, and rules allow the revocation of administrative acts, also those formed through tacit consent, albeit with the consensus of the right holders. In Venezuela<sup>322</sup>, Article 23 of the General Law on Administrative Proceedings provides that good faith constitutes a presumption in favour of citizens, the statements made by interested parties under any procedure are presumed to be true until proven otherwise, and at any time the administrative authority may declare the nullity of an

administrative act<sup>323</sup>. In the Brazilian system many provisions of Law 9784/99 addresses to the principle of legitimate expectation<sup>324</sup>.

The interconnection between the two principles is clear. The principle of legitimate expectation represents a new limit, both on the constitutional and administrative levels, and it strengthens the protection of subjective legal positions. It adds a further element to assess the principle of proportionality in relation to public action, which will never be just the result of balanced choices with regard to the aims to be achieved. The functioning of both is anyway influenced by some factors that go beyond the regulatory one; they finally influence the jurisprudential system, that is the form of government, the organizational model, the autonomist organizational structure of a country and not least the transition processes underway.

**Ивакин В.И.,**  
*доцент кафедры административное право,  
экологическое право, информационное право  
юридического института ФГАОУВО  
«Российский университет транспорта (МИИТ)»,  
кандидат юридических наук*

## **Проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях в области охра- ны природной среды и проект КоАП РФ**

Возникшая в декабре 2019 года в китайском городе Ухань эпидемия с коронавирусом, предполагает, что вопросы экологии, правовой охраны окружающей среды выдвигаются на первое место. В связи с этим, попробуем проанализировать обозначенные нормы, содержащиеся в проекте Кодекса РФ об административных правонарушениях, представленном в январе 2020 года Министерством юстиции России. Заметим, что поскольку в тексте данного проекта содержатся как материальные, так и процессуальные правила, название КоАП не соответствует содержанию. Необходимо, вероятно, принятие и Административно-процессуального кодекса, наряду с Кодексом РФ об административных правонарушениях, путем выделения Особенной части в отдельный кодифицированный акт. В свою очередь, переходя, теперь непосредственно к нормам об охране окружающей природной среды, заметим, что обозначенному вопросу в тексте уделено немалое значение. Так, уже в ст. 1.3 обсуждаемого проекта говорится, что задачами законодательства об административных правонарушениях являются... предупреждение административных правонарушений и преступлений, охрана окружающей среды. В ст. 3.29 сказано, что административный запрет деятельности назначается судом в случаях причинения вреда или угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Эти два примера с вышеназванными статьями, где упомянут термин окружающая среда, находятся в Общей части проекта КоАП РФ. Остальные уже размещены в Особенной части, которая начинается с 6 главы. Так, ст.10.10, расположенная в главе 10, называется «Нарушения, посягающие на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, повлекшие причинение вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде». В свою очередь в проекте есть глава, в наименовании которой имеется

данный термин «охрана окружающей среды». Это глава 17, которая обозначена как «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Однако, на наш взгляд, обозначение данной главы, возможно, несколько иное, например, «Административные экологические правонарушения». В ней имеется ряд статей, где в наименовании употребляется данный термин. В качестве примера можно назвать ст. 17.1, которая называется «Нарушение правил охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях». Данное понятие встречается и в наименовании ст. 17.3, 17.4, 17.5, 17.61, 17.62, 17.63, 17.64 проекта КоАП. Кроме того, эту категорию можно встретить не только в главе 17, но и других. Об этом свидетельствуют ст.18.7, 19.9, 19.10, 24.3, 24.10, 25.7 и иных. Например, ст. 44.22, 44.52 проекта. Словом, дефиниция «окружающая среда» относительно распространена в проекте КоАП РФ. Часто встречаются и термины, имеющие корень «природ», но начинается с него название гл. 17 проекта. Причем терминология с указанным корнем имеется также в различных статьях и главах.

Анализируя далее обозначенную нами тему, заметим, что её можно изучать в самых различных ракурсах. Давайте, например, попробуем проанализировать субъектов, которые уполномочены возбуждать, рассматривать и пересматривать дела об административных экологических правонарушениях. Для этого обратимся к главе 42 проекта. Например, в п.1 ч.1 ст. 42.1 сказано, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом, в пределах полномочий, определенных главой 44, вправе возбуждать прокуроры. Так, по основаниям и в порядке, предусмотренном КоАП, прокурором возбуждаются дела об административном правонарушении, предусмотренном ст.17.2 КоАП «Соккрытие или искажение экологической информации». Об этом гласит п.1 ст.44.1.

В то же время, давайте обратимся теперь к ч.2 ст.44.1, где говорится, что при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП или законом субъекта РФ. Здесь, видимо, следует добавить законом субъекта РФ «об административных правонарушениях». Отсюда, в то же время, видно, что прокуроры не вправе рассматривать и пересматривать дела об административных правонарушениях, в том числе, связанных с охраной природной среды. В компетенции прокуратуры входит только возбуждение таких дел.

Теперь давайте рассмотрим подведомственность дел об административных правонарушениях в области охраны природной среды и

природопользования судам. Так, в ч. 1 статьи 43.1 определена подведомственность дел об административных правонарушениях судам общей юрисдикции. В ней сказано, что судам общей юрисдикции подведомственны дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 17.2, 17.12, частью 4 статьи 17.13, частью 2 статьи 17.17, статьями 17.18, 17.35, частью 2 статьи 17.41, 17.42, 17.44, 17.59, 17.60 проекта КоАП. Какие это дела? Назовем их. Например, сокрытие или искажение экологической информации (ст.17.2), порча земель (ст.17.12), применение твердых коммунальных отходов для рекультивации земель и карьеров (ч.4 ст. 17.13). Это также нарушение требований лесного законодательства (ч. 2 ст. 17.17), нарушение правил использования лесов (17.18), пользование недрами с целью геологического изучения (17.35). Сюда относятся, кроме того, как записано в ч. 1 статьи 43.1, дела, предусмотренные частью 2 статьи 17.41. Однако, заметим, что ст.17.41 «Уничтожение мест обитания животных» содержит только одну часть. А части второй в ней нет, названная часть здесь отсутствует. Такая же ситуация и с ч. 2 ст. 17.44 «Пользование водными биологическими ресурсами без разрешения», где также только одна часть. Аналогичное положение и с ч. 2 ст. 17.59 «Уничтожение находящегося на борту судна орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов, уловов водных биологических ресурсов, рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов», где часть 2 отсутствует. А также с ч.2 ст. 17.60 «Нарушение требований законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, касающихся представления информации о ненахождении лица, претендующего на получение права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, или лица, осуществляющего добычу (вылов) водных биологических ресурсов, под контролем иностранного инвестора». Однако, возможно мы и не правы, но можно и так понять данный проект цитируемой ч. 1 ст.43.1. Либо тогда более четче сделать в ней запись, а именно «частью 2 статьи 17.41, статьями 17.42, 17.44...» и далее по тексту.

Судам общей юрисдикции также подведомственны дела об административных правонарушениях, в случае добычи копытных животных и медведей, относящихся к охотничьим ресурсам, без разрешения, если разрешение обязательно, либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (ч.2 17.42).

В ч.3 ст. 43.1, в свою очередь сказано, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 17.6 рассматриваются судьями в случае, если дело о таком административном правонарушении возбуждено должностным лицом Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

В части 4 ст. 43.1 проекта говорится, что судом общей юрисдикции также рассматриваются дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 17.1, 17.6, частью 4 статьи 17.8, частями 2 и 3 статьи 17.19, статьей 17.24, частью 1 статьи 17.25, частями 2,3,7 статьи 17.29, частями 3-4 статьи 17.32, частями 2 и 3 статьи 17.33, 17.40, 17.44, 17.49, 17.51, 17.54-17.57, частями 1-5 статьи 17.61-17.64, 17.67 проекта КоАП. Но в случаях передачи на рассмотрение в суд общей юрисдикции указанных дел органом или должностным лицом, к которым поступили дела о таких административных правонарушениях.

Однако, заметим, в свою очередь, что часть 1 ст. 43.2 не предусматривает рассмотрение дел об административных экологических правонарушениях арбитражными судами. То есть не предусматривает рассмотрение дел о правонарушениях, предусмотренных гл. 17 проекта КоАП, которая называется, повторим, «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Хотя с другой стороны, в ч. 2 этой нормы сказано, что арбитражными судами также рассматриваются дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом, в случае передачи на рассмотрение в арбитражные суды указанных дел органом или должностным лицом, к которым поступили дела о таких административных правонарушениях. Отсюда видно, что рассмотрение дел об административных экологических правонарушениях входит, в определенных случаях, в компетенцию арбитражных судов.

Статья 43.3 предусматривает категории дел об административных правонарушениях, которые подведомственны мировым судьям. В ней записано, что мировыми судьями рассматриваются дела об административных правонарушениях, подведомственные судам общей юрисдикции, за исключением случаев, предусмотренных статьями 43.4, 43.5 проекта Кодекса. То есть из анализа ст. 43.3 видно, что и мировые судьи вправе рассматривать дела об административных экологических правонарушениях, установленных в гл. 17 проекта. Однако, не все дела, предусмотренные этой главой, могут рассматриваться мировыми судьями. Некоторые дела об административных экологических правонарушениях мировые судьи рассматривать не вправе. Какие это дела? Для ответа на данный вопрос необходимо обратиться к ст.43.4 проекта, в которой определены дела об административных правонарушениях, подсудные районным судам, а не мировым судьям. В этой норме закреплено, что районным судам подсудны, например, дела об административных правонарушениях, подведомственные судам общей юрисдикции:

1) производство по которым осуществляется в форме административного расследования;

2) об административных правонарушениях, влекущих административное наказание в виде конфискации.

В связи с этим, давайте посмотрим, например, какие статьи главы 17 предусматривают наказания в виде конфискации. Это правонарушения, установленные ст. 17.1, ч. 2 ст. 17.16, ч. 4 - 5 ст. 17.17, ч. 3 ст. 17.33, ст. 17.36, ст. 17.40 и другими нормами. Среди них ч. 1 – 5 ст. 17.43 проекта КоАП. А вот ч. 6 этой статьи такое наказание как конфискации не предусмотрено, хотя, на наш взгляд, возможно и необходимо установление такой меры в данной части. В случае установления конфискации в этой части ст. 17.43 можно было бы говорить, что дела по ней исключительно рассматривались бы только районными судами. Пока же по проекту КоАП по ч.6 ст. 17.43 дела могут рассматриваться и мировыми судьями. Также конфискации установлена статьями 17.44 «Пользование водными биологическими ресурсами без разрешения», ст. 17.45 «Нарушение требований нормативных правовых актов, регламентирующих рыболовство», ст. 17.51 «Нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций». Это, кроме того, ст. 17.54 «Нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации», ст. 17.55 «Нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море» и иные. А именно, ст. 17.56 «Незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов, а также продукции из них во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации». Статья 17.57 «Нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации стандартов (норм, правил, требований) или условий лицензии». Отсюда можно сказать, что если в статье или её части установлена конфискации, то дело рассматривается районным судом, а не мировым. Однако, не совсем понятно, если правонарушение квалифицировано, например, по ч. 3 ст. 17.33, где дело рассматривается районным судом. Значит, если квалифицировано дело по ч.1 и 2 этой же статьи 17.33, то оно может рассматриваться мировым судьей. То есть часть статьи, где установлена конфискации не влечет автоматически того, что по другим частям этой же статьи дело не может рассматриваться мировым судом. Таково наше понимание этого вопроса. Например, еще раз повторим, если дело квалифицировано по ч. 1-3 ст. 17.17 проекта КоАП, то оно рассматривается мировым

судом. Если же квалификация деяния проходит по ч. 4-5 этой же статьи 17.17, то по этим частям дело рассматривается исключительно районным судом. Отсюда одна статья может рассматриваться как районным судом, так и мировым судом.

Также районным судам подсудны дела об административных правонарушениях, подведомственные судам общей юрисдикции:

об административных правонарушениях, влекущих административное наказание в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу. Давайте посмотрим, какие это статьи главы 17 проекта КоАП, содержат такое наказание. Это ч. 2 статьи 17.42, ч. 1 – 4 ст. 17.43 «Нарушение правил охоты, иных правил пользования объектами животного мира». То есть две статьи данной главы, где установлена такая санкция.

Кроме того, районным судам подсудны дела об административных правонарушениях, подведомственные судам общей юрисдикции:

об административных правонарушениях, влекущих административное наказание в виде дисквалификации, административного ареста, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административного запрета деятельности и в других случаях. Об этом гласит ст.43.4 проекта КоАП РФ. Давайте посмотрим теперь, в каких статьях главы 17 анализируемого нами текста есть такое наказание как, в частности, дисквалификация. Для этого включаем на компьютере функцию поиск, вбиваем слово дисквалификация и что находим? Так, дисквалификация установлена в ч. 2 ст. 17.6 за «невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по представлению в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, информации о показателях выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, полученной с использованием систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ».

Дисквалификация также названа в ч.3 ст. 17.29, ч. 2 ст. 17.33, ч. 1 ст. 17.35 и ст. 17.60 проекта, т.е. данная санкция помещена в пяти статьях главы семнадцатой.

Административного ареста, и некоторых других санкций, в главе 17 проекта не предусмотрено. С другой стороны, как говорят, административные наказания/ох, времени нашего показания:/чем их становится больше,/тем правопорядок сохранится дольше. Потому, думается, указанную и иные санкции за ряд экологических правонарушений всё таки можно было бы установить и предусмотреть в отдельных нормах. В связи с чем, возможно расширилась бы компе-

тенция районных судов и соответственно сузилась компетенция мировых судей.

В свою очередь, в ряде статей главы 17 установлено также такое наказание как административный запрет деятельности. Так, данная санкция предусмотрена в ч. 4 ст.17.8, ч. 2 ст. 17.12, ч.4 ст. 17.13, ч. 3 ст. 17.20, а также другими нормами. Среди них ст. 17.23 – 17.24, ч.1 ст. 17.25, ст. 17.28 и иные. Это ч. 7 ст. 17.29, ч.3 – 4 ст. 17.32 проекта КоАП. Кроме того, это статьи 17.49, ч. 1-4 ст. 17.61, ст. 17.62 – 17.64. Отсюда, по всем указанным составам административных экологических правонарушений, где в качестве меры наказания установлена санкция в виде административного запрета деятельности, дела рассматриваются районными судами, а не мировыми судьями, не говоря уже об органах исполнительной власти.

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

## **Административная ответственность как правовое средство обеспечения национальной безопасности<sup>325</sup>**

В обеспечении национальной безопасности недопустимы просчеты и ошибки при оценке негативных факторов, способных перерасти в угрозы национальной безопасности, и повлиять на состояние защищенности национальных интересов. Важен своевременный мониторинг характера и особенностей внешних и внутренних угроз национальной безопасности, их прогнозирование, а также адекватное использование законных способов противодействия им.

Субъекты обеспечения национальной безопасности (далее – субъекты), к которым относятся органы государственной власти, другие государственные органы и организации, органы местного самоуправления, институты гражданского общества в соответствии с полномочиями, определенным Федеральным законом «О безопасности»<sup>326</sup> (далее - Законом) и другими правовыми актами, осуществляют реализацию государственной политики Российской Федерации в этой области. Государственная политика в сфере национальной безопасности представляет собой совокупность «скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер»<sup>327</sup>. Несмотря на то, что законодателем правовые меры представлены в перечне мер не в приоритетном порядке, это не умаляет их первостепенного значения в обеспечении национальной безопасности.

Важной теоретической исходной является четкая система терминов и категорий, правильно и точно отражающих реальные явления и процессы, их признаки и связи. Верно выражение В.П.Малахова, что «все правовые понятия можно рассматривать как конкретизации и рационализации идеи права»<sup>328</sup>. На наш взгляд, в Законе вместо термина «правые меры» следует использовать общепринятый термин «правовые средства», выражающийся «в строгих юридических структурах, конструкциях и реализующиеся в могущественном потенциале права»<sup>329</sup>. Малько Л.В. справедливо к правовым средствам относит правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей<sup>330</sup>. Важнейшим правовым средством в ме-

ханизме реализации государственной политики сфере национальной безопасности является в целом юридическая ответственность и ее составляющая - административная ответственность.

Мы не разделяем точку зрения Макарейко Н.В. о возможности выделения в системе национальной безопасности административно-правовой безопасности<sup>331</sup>, как и позиции А.А. Тер-Акопова о «юридической безопасности»<sup>332</sup> и В.В. Мамонова - о «правовой безопасности»<sup>333</sup>. Полагаем, что тенденция включения в содержание национальной безопасности всей проблематики общественных отношений негативна, а разработка бесконечных видов национальной безопасности, противоречащих логическим правилам их дифференциации, приводит к необоснованному расширению предмета национальной безопасности. Необходимо четко определять границы сферы национальной безопасности, понимать, что не все общественные отношения относятся к этой сфере, а только те, которые в определенный период функционирования государства связаны с защитой национальных интересов от угроз, способных нанести им ущерб, имеющимися у государства средствами. Считая необоснованным употребление новых видовых понятий для характеристики неординарности возникшей ситуации, вместе с тем, согласимся с Макарейко Н.В., что «в настоящее время административная ответственность серьезно встроена в систему обеспечения правопорядка и безопасности». Действительно, преобразование законодательства об административных правонарушениях сегодня очень актуально.

Не вызывает сомнений, что административные правонарушения, выступая негативным фактором, влияющим на уровень защищенности интересов личности, общества и государства, в динамике становятся угрозой национальной безопасности. Нельзя не поддержать мнение Шергина А.П., что в современных реалиях административная деликтность является «сложным феноменом, развивающимся под влиянием многих факторов», без учета которых выбор стратегии противодействия им был бы весьма проблематичным<sup>334</sup>. Очень своевременны слова ученого об административных проступках, которые: «традиционно были и остаются наиболее массовыми видами правонарушений, имеющими общую тенденцию к росту»; «весьма разнообразны, совершаются в различных сферах»; «тесно связаны с соответствующими преступлениями»; «представляют собой серьезную деструктивную систему»<sup>335</sup>. Эти значимые выводы позволяют заключить, что защита общественных отношений от административных правонарушений становится одной из важнейших задач нашего государства.

Сравнительный анализ положений Стратегии национальной безопасности РФ<sup>336</sup> (далее - Стратегии) и норм особенной части КоАП

РФ выявляет теснейшую взаимосвязь между негативными факторами, наносящими ущерб интересам личности, общества и государства, и административной ответственностью за административные правонарушения, посягающие на эти интересы. Понимая, что всестороннее рассмотрение возможно в комплексной научной работе, остановимся лишь на отдельных аспектах.

Так, анализ положений п.п. 42-49 Стратегии, раскрывающих стратегические цели, основные угрозы и главные направления обеспечения общественной безопасности, и главы 20 КоАП РФ, представляющей виды административной ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, позволяет понять их обусловленность. Сущность общественной безопасности достаточно исследована большинством административистов, поэтому в контексте нашей работы отметим ее видовой характер по отношению к национальной безопасности и правовую регламентацию Концепцией общественной безопасности РФ<sup>337</sup> (далее - Концепцией). Несмотря на необходимость корректировки Концепции в соответствии с положениями Стратегии 2015г., а в скором будущем со Стратегией 2021 г.<sup>338</sup>, трактовка общественной безопасности в Концепции в виде «состояния защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» актуальна. Кстати, эта формулировка схожа с прежним определением общественной безопасности в Приказе МВД России от 15 марта 2002г. № 240 «Концепция развития Службы общественной безопасности МВД Российской Федерации». К пониманию общественной безопасности применяется общепринятый подход, включающий в ее содержание сферы защищенности прав личности, общества и государства от противоправных посягательств и негативных факторов техногенного и природного характера.

К мерам по обеспечению общественной безопасности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера Стратегия отнесла «совершенствование и развитие единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, системы принятия превентивных мер по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций, проведение профилактических мероприятий».

Важнейшим направлением обеспечения национальной безопасности является развитие здравоохранения и укрепление здоровья российского населения. В Стратегии среди угроз национальной без-

опасности в сфере охраны здоровья граждан выделено «возникновение эпидемий и пандемий». В современных реалиях мы являемся свидетелями распространения в мире коронавируса COVID-19, представляющего угрозу всем государствам, в том числе безопасности Российской Федерации. С целью противодействия пандемии наше государство задействует немалые ресурсы, способствующие должной организации жизнедеятельности населения страны и оказанию специализированной, высокотехнологичной, скорой медицинской помощи. Особое значение в этом имеет «могущественный потенциал» правовых средств, а именно административной ответственности.

Так, Федеральным законом от 1 апреля 2020г. № 99-ФЗ ст.6.3 КоАП РФ дополняется второй частью, предусматривающей за нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, совершенные в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина) административную ответственность в виде предупреждения или административного штрафа для граждан; административного штрафа и административного приостановления деятельности для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц. Также в эту статью добавляется третья часть, предусматривающая административную ответственность за те же действия, повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека.

Как известно, в ст.20.6. КоАП РФ за невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера установлен административный штраф для должностных лиц в размере от 10 тыс. до 20 тыс. рублей; для юридических лиц - от 100 тыс. до 200 тыс. рублей. Однако в целях противодействия эпидемии и пандемии Федеральным законом № 99-ФЗ КоАП РФ дополняется статьей 26.1, устанавливающей административную ответственность за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, в виде предупреждения или административного штрафа для граждан в размере от 1 тыс. до 30 тыс. руб.; для должностных лиц - от 10 тыс. до 50 тыс.руб.; для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от 30 тыс. до 50 тыс.руб.; для юридических лиц - от 100 тыс. до 300 тыс. руб. Как

видно, административный штраф за эти правонарушения налагается и на граждан, а размер его увеличивается.

Итак, неотъемлемой составляющей государственной политики является административная политика как «государственно-властная организация противодействия административным правонарушениям, осуществляемой на основе административно-деликтного законодательства»<sup>339</sup>. Административная деликтолизация деяний, представляющих угрозу национальным интересам, реализуется в соответствии с перечнем объектов административно-юрисдикционной защиты, определенным в ст.1.2. КоАП РФ. Административная ответственность, «воплощающая регулятивную силу права»<sup>340</sup>, является одним из эффективных правовых средств защиты интересов личности, общества и государства от угроз национальной безопасности.

**Ковшевацкий В.И.,**

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

## **Запреты в административно-деликтном праве в условиях реформирования законодательства об административных правонарушениях**

В свете последних событий, связанных с введением поправок к Конституции Российской Федерации, активно обсуждаемых в средствах массовой информации, казалось бы проблемы реформирования административно-деликтного законодательства отошли на второй план. Однако это далеко не так. Рабочая группа по принятию Нового КоАП РФ сформирована и активно работает уже более года. Законопроект имеет уже определенную структуру, которая очевидно является оригинальной по своему содержанию.

Необходимо напомнить, что предполагаемая кодификация административно-деликтного законодательства в рамках развития административно-правовой науки, является уже третьей. До 1984 года административно-деликтное законодательство представлял огромный массив нормативных правовых актов, нормы которых регулировали различные сферы социально-политической и экономической жизни общества. Первая кодификация была представлена Кодексом РСФСР об административных правонарушениях 1984 года. Далее, спустя более 17 лет, в конце 2001 года законодатель принял ныне действующий КоАП РФ. Конечно, за такой продолжительный период времени, КоАП РФ претерпел ряд изменений и поправок, существенно увеличился в объеме и количестве составов административных правонарушений. Поэтому необходимость в реформировании федерального законодательства об административной ответственности достигла пиковых значений и в настоящее время проводится работа над проектом нового КоАП РФ.

Анализируя проект Нового КоАП РФ, отметим, что задача законодательства об административной ответственности – обеспечение единства, последовательности и внутренней непротиворечивости регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной ответственности. В законопроекте содержатся как общие нормы, устанавливающие базовые принципы и правила привлечения к административной ответственности, так и нормы, объединенные в главы особенной части. Причем количество глав в законопроекте существенно увеличилось. Кроме того, среди принципиальных новелл, необходимо отметить, классификацию видов админи-

стративных правонарушений, а также видов наказаний за их совершение.

Поднимая проблему классификации запретов в административно-деликтном праве в условиях реформирования законодательства об административных правонарушениях, то нетрудно заметить, что практически в каждой административно-деликтной норме содержится запрет на совершение каких либо противоправных действий (может быть и в форме бездействия). В этом заключается сложность их упорядочения или классификации. В данной статье мы предпримем попытку систематизации запретов в административно-деликтном праве.

Безусловно, к проблемам классификации административно-деликтных запретов относятся многообразие общественных отношений, защищаемых законодательством об административной ответственности; использование запрета в качестве нормативного предписания или в качестве меры ответственности; возможность установления запретов различными субъектами права и так далее. Кроме того, это в полной мере распространяется и на региональное законодательство об административных правонарушениях. В юридической литературе запреты в административном праве практически не исследовались, поэтому классификация и дальнейший анализ запретов в административно-деликтном праве даст возможность создать базу для последующих научных исследований, уяснению правовой природы этих явлений.

В теории права классическим представляются научные выводы А.Г. Братко, который провел градацию запретов по функциональному назначению на имплицитные и эксплицитные. По его мнению, любая норма права содержит запрет. Эксплицитный запрет представляет собой как элемент запрещающей правовой нормы. Имплицитный запрет в свою очередь реализует превентивную функцию, однако «...поскольку он как бы растворен в правовой норме, эта его функция не является основной, а скорее выступает как вспомогательная управомочивающих и обязывающих норм»<sup>341</sup>. Преломляя указанные утверждения в материю административно-деликтного права, безусловно это в полной мере согласуется со структурным построением федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях. Административно-деликтная норма, устанавливающая право одного лица, предполагает запрет на его нарушение другими лицами; норма, закрепляющая отдельные аспекты производства по делам об административных правонарушениях, содержит запрет имплицитного характера и многое другое.

Если брать во внимание юридическую силу как критерий для классификации запретов в административно-деликтном праве, то необходимо отметить следующее. Законодательство об административных

правонарушениях в российской правовой материи подразделяется на федеральное и региональное. Региональное законодательство должно дополнять и в полной мере соответствовать федеральному. Поэтому в порядке подчиненности федеральный КоАП РФ стоит на первом месте, региональное законодательство – на втором.

По степени детализации можно разделить общие и конкретные запреты в административно-деликтном праве, тем самым общие запреты детализируются в конкретных. Примером могут выступить запреты в конституционном праве, которые детализируются в отраслевом праве, в том числе в административно-деликтном.

По мнению О.С. Иоффе запреты в праве по своему назначению бывают всеобщими и специальными. Всеобщий запрет подлежит постоянному и непрерывному соблюдению, что логически предполагается как воздержание от противоправного поведения. Специальный запрет соблюдается при конкретных обстоятельствах<sup>342</sup>.

По содержанию запреты в административно-деликтном праве можно разграничить на общие (универсальные) и специальные запреты. Адресатами универсальных запретов выступают все субъекты административного права, а специальные – специальным субъектам. Так запреты в административно-деликтном праве, содержащиеся в составах административных правонарушений, субъектами которых выступают граждане Российской Федерации, в свою очередь запреты, адресованные военнослужащим, полицейским и прочее, относятся к специальным.

По структуре механизма административно-правового регулирования бывают материальные и процессуальные административно-деликтные запреты. Материальный административно-деликтный запрет декларирует вариант возможного поведения, обязательный для исполнения или же наоборот от которого следует воздержаться.

Таким образом, правовая природа запретов в административно- деликтном праве с учетом реформирования законодательства об административных правонарушениях существенно не меняется. Понимание того, что административно-деликтный запрет содержится в каждой статье проекта нового КоАП РФ, предполагает, что в количественном плане запреты увеличились. Кроме того, нельзя обойти вниманием, проект процессуального кодекса об административной ответственности, который также содержит запреты.

**Конев С.И.,**  
*заместитель декана юридического факультета  
РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина,  
старший преподаватель кафедры  
административного и энергетического права*

## **Предпосылки гармонизации законодательства об административной ответственности за правонарушения в области информационной безопасности в странах Организации договора коллективной безопасности**

Цифровизация экономических процессов и внедрение информационных технологий в государственное управление, сопровождаемые глобализацией, порождают новые угрозы и риски, которым государство должно противостоять, если оно планирует сохранить свой суверенитет в информационной сфере.

Таким образом, информационная безопасность становится одним из трех «китов», наряду с развитием информационных технологий и сменой управленческой парадигмы, которая позволяет государству быть эффективным в современном мире.

Естественно, каждое государство формирует свой подход определяющий сущность механизма обеспечения информационной безопасности. Важная роль в этом механизме отводится административной ответственности, выполняющей функцию общей и частной превенции и позволяющей оперативно реагировать на правонарушения, связанные с нарушением порядка обращения информации ограниченного доступа, технических требований по защите информации и др.

Являясь одним из геополитических центров мира, Россия является участником множества международных организаций – Шанхайской организации сотрудничества, Организации договора коллективной безопасности, Евразийского экономического союза, Содружества Независимых Государств и многих других. В условиях, когда будет изменяться Конституция государства говорить о примате международного права (особенно в контексте новой редакции ст.79 проект закона №885214-7 от 20.01.2020, где сказано о приоритете национальных интересов) представляется несколько опрометчивым. В то же время, очевидным является и тот факт, что наднациональное регулирование различных общественных отношений, в том числе и информационной безопасности, является объективно существующим и оказывающим влияние на правовую систему России.

В качестве объекта для анализа мы остановимся на правовых системах стран, входящих в Организацию договора коллективной безопасности (далее - ОДКБ), поскольку именно в задачу этой международной организации входит обеспечение мира и безопасности на пространстве ее участников. Однако, автор полагает необходимым прежде провести анализ нормативно-правовой базы стран ОДКБ, в части, регулирующей информационную безопасность. Исследование этого массива нормативного материала позволит выявить отношение стран – участниц Договора к проблемам информационной безопасности. С одной стороны, можно утверждать, что законодательство стран – участниц ОДКБ, не только в рассматриваемой сфере отношений, имеет примерно одинаковые теоретические и концептуальные «корни», обусловленные еще советской правовой доктриной. С другой стороны, каждое государство отличается своим экономическим положением, степенью внедрения цифровых технологий в управленческие структуры и общественные институты, уровнем киберпреступности и интересами в информационной сфере. Поэтому представляется важным найти общие точки соприкосновения, которые позволят говорить в дальнейшем о наднациональном регулировании вопросов информационной безопасности и формировании единых механизмов ответственности.

Анализ действующего законодательства в Республике Армения демонстрирует отсутствие системный подход к пониманию информационной безопасности, а регулирование этой сферы с точки зрения формирования общего института информационной безопасности носит фрагментарный характер. Белорусский законодатель перечисляет различные виды безопасности, в том числе и информационную, последовательно определяя для каждой свою сферу интересов и соответствующий ей перечень угроз. В Республике Казахстан в настоящее время действует несколько документов, регулирующих сферу информационной безопасности при детальном анализе которых, можно выводить о том, что информационной безопасность является составляющей концепции национальной безопасности. Однако в настоящее время казахский законодатель постепенно сужает понятие «информационной безопасности» до состояния защищенности информации, по сути «кибербезопасности». Концепция о национальной безопасности Кыргызской Республики определяет национальную безопасность как гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Определяя перечень угроз, названный документ к числу внутренних отнес «недостаточное развитие информационно-

коммуникационных технологий и слабая защита информационного пространства страны». Будучи одной из составляющих национальной безопасности информационная определена как «состояние защищенности личности, общества и государства от информационных угроз». В России, что информационная безопасность является неотъемлемым элементом национальной безопасности, оказывающей влияние на личность, общество и государство. Кроме того, из содержания Стратегии развития информационного общества следует, что информационная безопасность является одним из приоритетных направлений при формировании информационного пространства России, развития национальной информационной и коммуникационной инфраструктуры и создания и применения конкурентоспособных отечественных информационных технологий, а так же цифровизации процессов государственного управления. И, наконец, еще одно государство - участник ОДКБ - Республика Таджикистан, в котором понятие «информационной безопасности» определено в Закон Республики Таджикистан от 28 июня 2011 года №721 «О безопасности» как «состояние защищенности государственных информационных ресурсов, а также прав человека и гражданина и интересов общества в информационной сфере». В указанном акте, среди общего перечня угроз, в части информационной безопасности определено, что это любая деятельность на нее посягающая.

Таким образом, в большинстве стран Договора презюмируется необходимость обеспечения информационной безопасности, определяются потенциальные угрозы, система и субъекты ее обеспечения. Кроме того, наблюдается тенденция разделения понятия «информационной безопасности» на «кибербезопасность» и собственно «информационную безопасность». Первый подход, который отражен в законодательстве республик Беларусь и Казахстан, направлен на техническую безопасность информации, защиту объектов критической информационной инфраструктуры, создание национальных систем противодействия киберугрозам. Второй подход, свойственный республикам Кыргызстан и Таджикистан, помимо вышеуказанного аспекта включает направление, связанное с информационной-психологической безопасностью населения, доведением официальной позиции государства по наиболее важным вопросам как внутри страны, так и на международной арене, противодействием деструктивному информационному воздействию, деятельностью средств массовой информации.

На пространстве ОДКБ 30 ноября 2017 г., было принято «Соглашение о сотрудничестве государств - членов Организации Договора о коллективной безопасности в области обеспечения информа-

ционной безопасности» (далее – Соглашение ОДКБ о сотрудничестве в области ИБ). Информационная безопасность в ОДКБ представляет собой «состояние защищенности личности, общества, государства и их интересов от угроз, деструктивных и иных негативных воздействий в информационном пространстве». Соглашение ОДКБ о сотрудничестве в области ИБ определяет следующий перечень угроз информационной безопасности, который включает в себя три предполагаемых источника риска:

- осуществление деструктивного воздействия (как информационные системы и ресурсы, так и на традиционные нравственные и культурные ценности);
- использование возможностей ИКТ организациями террористического и экстремистского толка;
- применение ИКТ в противоправных целях.

В качестве вывода, а автор хотел бы отметить, что в большинстве стран – участницах ОДКБ информационная безопасность выступает составной частью национальной безопасности. Выбранный в качестве основы для построения концептуальных документов проблемно-целевой подход позволяет участникам Договора последовательно приближаться к заданному параметру – состоянию защищенности интересов личности, общества и государства в информационной сфере. Соглашение ОДКБ о сотрудничестве в области ИБ направлено, прежде всего, на организацию процесса взаимодействия и сотрудничества по вопросам информационной безопасности в странах-участниках. Достигаться эта цель планируется с помощью формирования системы реагирования на угрозы информационной безопасности, совершенствование технологической основы, гармонизации и унификации законодательства. На пути к этой унификации предстоит решить еще много вопросов: разработке модельного законодательства в части специальных режимов информационной безопасности, единых критериев оценки состояния информационной безопасности, а так же унифицировать законодательство об административной ответственности. В этой части, автор полагает целесообразным разработку модельного перечня административных правонарушений в области информационной безопасности. Причем верификация составов в данном случае должна учитывать и посягательства на отношения, связанные с нарушением технических норм и требований по защите информации, и нарушения, связанные с порядком хранения и обработки информации ограниченного доступа.

## **Деятельность, угрожающая причинением вреда: запрет на основании п. 1 ст. 1065 ГК РФ или административное приостановление по КоАП РФ?**

### **1. История одного дела**

Решением Октябрьского районного суда г. Красноярска от 14.06.2019г. (дело № 2-581/2019) были удовлетворены исковые требования прокурора к собственникам помещений ТК «МиксМакс» в г. Красноярск о запрете эксплуатации помещений (на основании п. 1 ст. 1065 ГК РФ). Запрет установлен «до устранения ответчиками всех нарушений требований пожарной безопасности», то есть фактически бессрочно.

После происшествий в Перми (клуб «Хромая лошадь») и Кемерово (ТЦ «Зимняя вишня»), аналогичные судебные решения выносятся десятками и даже тысячами. Несмотря на «положительную» статистику по данным спорам (в пользу прокурора), собственники помещений комплекса «МиксМакс» были единодушны в необходимости обжалования судебного акта.<sup>343</sup> В одной из апелляционных жалоб был приведен аргумент, имеющий принципиальное значение для данной категории дел. По мнению апелланта, положения п. 1 ст. 1065 ГК РФ о запрете опасной деятельности не могут применяться до тех пор, пока не исчерпаны иные средства воздействия на ответчика – предписания об устранении выявленных нарушений пожарной безопасности и предусмотренные КоАП РФ меры административной ответственности. Чтобы дать оценку указанным доводам, необходимо хотя бы вкратце углубиться в теорию исков о предупреждении причинения вреда.

### **2. Правовая природа иска о запрещении опасной деятельности**

Происхождение данного способа защиты обычно связывают с древнеримскими квазиделиктами. Институциями Юстиниана предусматривалась ответственность в виде штрафа за создание угрозы для прохожих (например, предметом на крыше дома). Иск (*Actio de positis et suspensis*) к хозяину дома мог быть предъявлен любым лицом. Ответственность наступала независимо от вины и наличия

вреда, достаточно было доказать лишь наличие реальной угрозы ущерба<sup>344</sup>.

В последующем данный тип превентивных исков был заимствован многими правовыми системами. Например, в соответствии со ст. 1163 ГК Украины физическое лицо в случае угрозы его жизни, здоровью или имуществу, либо юридическое лица при угрозе его имуществу вправе требовать устранения угрозы от того, кто создал опасность<sup>345</sup>. Свидетельством распространенности данного средства правовой защиты может служить упоминание о нем в ст. VI. – 1:102 Модельных правил европейского частного права (DCFR)<sup>346</sup>.

Большинство отечественных авторов сходятся во мнении, что иск о предупреждении причинения вреда (п. 1 ст. 1065 ГК РФ) не является разновидностью деликтного требования. Наличие вреда не является обязательной предпосылкой предъявления иска по п. 1 ст. 1065 ГК РФ. Различен и круг потенциальных истцов: в деликтном иске – это лицо, которому фактически причинен вред, в иске о предупреждении вреда – любое лицо, жизни, здоровью или имуществу которого угрожает деятельность ответчика. В ряде случаев иск о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда, может иметь черты иска, предъявленного в защиту интересов неопределенного круга лиц или публичных интересов (если с соответствующим иском обращается прокурор или уполномоченный орган надзора)<sup>347</sup>.

### **3. Истец, ответчик и предмет исковых требований**

Распространенный в доктрине взгляд на иск о предупреждении причинения вреда как средство для защиты интересов неопределенного круга лиц (общественных интересов) успешно переключался на практику. Основную массу исков, заявленных на основании п. 1 ст. 1065 ГК РФ, поддерживают прокуроры, чуть реже – специализированные надзорные органы (Росприроднадзор и пр.), и уже крайне редко – отдельные физические и юридические лица<sup>348</sup>. Применительно к прокурору периодически дискутируется вопрос о том, не происходит ли в данном случае подмена органами прокуратуры иных государственных органов. Однако Верховный Суд РФ последовательно отстаивает идею о полномочности прокурора на предъявление подобных исков<sup>349</sup>.

В п. 1 ст. 1065 ГК РФ не уточняется, к кому может быть предъявлено требование о запрещении деятельности. В этой связи можно обратиться к зарубежным кодификациям и модельным актам частного права. Согласно ст. VI.-1:102 DCFR требование о предотвращении юридически значимого вреда может быть направлено против

того лица, которое отвечало бы за его причинение. Следуя данному подходу, можно предположить, что в качестве надлежащего ответчика по иску о запрещении опасной деятельности должно выступать то лицо, на которое была бы возложена ответственность в случае причинения вреда. Например, при эксплуатации источника повышенной опасности – на владельца источника (ст. 1079 ГК РФ), при выполнении опасных работ наемными рабочими – на работодателя (ст. 1068 ГК РФ). Применительно к эксплуатации зданий (помещений), не отвечающих противопожарным требованиям, часто возникает дилемма – собственник или арендатор, поскольку в отличие от зарубежных правовых систем в ГК РФ вопрос об ответственности за вред, причиненный обрушением здания или иными его дефектами, не решен. В текущей практике преобладает подход, при котором в качестве ответчиков по искам о запрете эксплуатации зданий (помещений) привлекаются собственники соответствующих объектов недвижимости<sup>350</sup>.

В п.п. 1, 2 ст. 1065 ГК РФ формально упоминается о трех вариантах исковых требований: запрещение опасной деятельности, её приостановление или прекращении. Применительно к анализируемой категории споров запрет эксплуатации зданий (помещений) устанавливается путем ограничения доступа в здание (опечатывания входов) всем лицам, кроме тех, кто выполняет работы по устранению противопожарных нарушений. Иными словами, запрещается не какой-то конкретный вид экономической деятельности (продажа товаров в розницу, развлекательные услуги и пр.), а любые действия по использованию помещения. Подобная практика не может не вызывать сомнений в части чрезмерной суровости санкции п. 1 ст. 1065 ГК РФ. Нелишним будет напомнить, что ЕСПЧ в своей практике по жалобам о нарушении права собственности (ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции) неоднократно указывал на необходимость достижения справедливого равновесия между потребностями общества (общим интересом) и правами лица (например, постановление Европейского Суда по делу Мхчян против Российской Федерации, постановление от 07.02.2017, жалоба № 54700/12).

#### **4. Условия удовлетворения иска**

Предмет доказывания по иску на основании ст. 1065 ГК РФ имеет специфику в сравнении с классическим деликтным иском. Нет необходимости доказывать наличие вреда, причинную связь между деятельностью ответчика и негативными последствиями в имущественной или личной сфере истца. Достаточно доказать наличие состояния опасности, то есть угрозы причинения вреда. В законе не уточ-

няется характер угрозы (опасности). Однако в соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ, применительно к нарушениям законодательства об охране окружающей среды, истец обязан доказать *реальность* наступления опасности (вреда) в результате осуществления ответчиком соответствующей деятельности<sup>351</sup>. Из положений п. 1 ст. 1065 ГК РФ также не ясно, обязан ли истец доказывать наличие в действиях ответчика нарушений действующего законодательства, существуют ли какие-либо требования к допустимости подобных доказательств.

В массиве практики по применению п. 1 ст. 1065 ГК РФ особый интерес представляют те случаи, когда суд отказывает прокурору в иске о запрещении деятельности, несмотря на выявленные нарушения требований пожарной безопасности. Наиболее «разгромным» для прокуратуры стало следующее дело, рассмотренное Свердловским областным судом.

Прокурор обратился с иском в защиту интересов неопределенного круга лиц к ООО «Невьянский хлеб», ИП В. об устранении нарушений пожарной безопасности в нежилом помещении, запрете ответчикам и иным лицам эксплуатировать данное помещение. Суд первой инстанции частично удовлетворил иск прокурора, установив запрет ответчикам эксплуатировать нежилое помещение (ночной клуб «Сальвадор») до устранения нарушений.

Суд апелляционной инстанции решение отменил и в удовлетворении иска отказал по следующим мотивам. По смыслу п. 1 ст. 1065 ГК РФ должны быть *неустранимые нарушения* действующего законодательства, создающие опасность причинения вреда в будущем при осуществлении деятельности. В материалах дела такие доказательства отсутствуют. Между тем, в случае устранимости нарушений пожарной безопасности, действующим законодательством предусмотрен иной способ защиты прав, в том числе и неопределенного круга лиц, не в рамках п. 1 ст. 1065 ГК РФ, а путем применения административных мер к лицу, не выполняющему предписания об устранении нарушений противопожарных норм, включая наказания в виде административного приостановления деятельности, предусмотренное ч. 1 ст. 3.12 КоАП (апелляционное определение Свердловского областного суда от 20.02.2019 по делу № 33-2544/2019).

## **5. Проблема соотношения ст. 1065 ГК РФ и положений КоАП РФ, предусматривающих в качестве санкции приостановление деятельности**

В вышеизложенном судебном акте обоснованно ставится вопрос о соотношении санкций в виде запрещения деятельности (бессрочно)

и административного приостановления деятельности, предусмотренных ст. 1065 ГК РФ и ст. 3.12 КоАП РФ, соответственно.

В комментариях ГК РФ встречаются утверждения, что нормы п. 1 ст. 1065 ГК РФ корреспондируют и дополняют превентивный механизм ст. 3.12 КоАП РФ. Существует позиция о конкуренции данных институтов. По словам Л.В. Кузнецовой, в случае, когда в отношении одного и того же лица рассматривается дело об административном приостановлении деятельности по КоАП и подается иск по ст. 1065 ГК РФ о прекращении деятельности, необходимо приостановить одно из производств до окончания другого: удовлетворение одного из требований повлечет за собой невозможность удовлетворения другого, по крайней мере в течение установленного судом срока приостановления деятельности<sup>352</sup>. Не исключено и иное соотношение данных санкций: не должны ли административные меры воздействия (предписания надзорных органов) и меры административной ответственности, в том числе административное приостановление деятельности по КоАП РФ, предшествовать предъявлению иска о запрещении деятельности на основании ст. 1065 ГК РФ?

## **6. Порядок возмещения вреда, причиненного необоснованным запретом на осуществление деятельности: пробел в ст. 1070 ГК РФ?**

Удовлетворение иска на основании п. 1 ст. 1065 ГК РФ влечет для собственников здания (помещения) суровые последствия, сопоставимые с административным приостановлением деятельности. При этом от истца не требуется соблюдение предусмотренной КоАП РФ процедуры возбуждения дела об административном правонарушении и рассмотрения дела об административном правонарушении.

Более того, в случае признания ранее установленного запрета на осуществление деятельности незаконным и необоснованным, ответчик лишен юридических гарантий на возмещение причиненного ему вреда (убытков) в порядке п. 1 ст. 1070 ГК РФ, в отличие от признания незаконным административного приостановления деятельности.

## **7. Заключительные выводы**

В заключение можно еще раз задаться вопросом о том, с какой целью ст. 1065 была включена в гл. 59 ГК РФ, для защиты чьих интересов? Почему основным «пользователем» данной статьи стали органы прокуратуры и иные надзорные органы? Вправе ли прокурор требовать запрещения деятельности ответчика, в отношении кото-

рого не исчерпаны иные средства воздействия, включая административное приостановление деятельности в порядке КоАП РФ? Насколько обширным может быть запрет в отношении собственников зданий (помещений)?

Вопросов к ст. 1065 ГК РФ достаточно много и не на все из них легко найти ответы. Однако очевидно, что отсутствие в законе четких оснований, при наличии которых устанавливается запрет на осуществление деятельности, а также пробел в ст. 1070 ГК РФ в части гарантий возмещения вреда лицу, деятельность которого была необоснованно запрещена, могут привести к чрезмерному ограничению конституционных прав (ст. 8, ст. 35 Конституции РФ), а также произвольному вмешательству органов прокуратуры в хозяйственную деятельность предпринимателей, подмене органами прокуратуры иных специализированных надзорных органов.

**Морозова Н.А.,**

*доцент кафедры конституционного, административного  
и муниципального права Юридического института  
Сибирского федерального университета (г. Красноярск),  
судья Третьего арбитражного апелляционного суда (г. Красно-  
ярск),  
кандидат юридических наук*

## **Процессуальные гарантии работоспособности презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях**

Презумпция невиновности отражена в нормах международного права<sup>353</sup> и закреплена в ст. 49 Конституции РФ. При принятии в 2002 году Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) названная презумпция была включена в текст Кодекса (статья 1.5), что оценивалось как несомненный прогресс законодательства об административной ответственности.

Вместе с тем, на протяжении всего периода действия КоАП РФ и ученые, и практики отмечали сложности, связанные с реализацией данной презумпции.

В настоящий момент количество спорных вопросов её применения столько велико, что подводит нас к обескураживающему выводу – ее провозглашение не дало лицам, привлекаемым к ответственности, тех гарантий, которые связывают с названной презумпцией.

Причины, как представляется, кроются в следующем.

1. Основной причиной следует назвать принципиальное различие уголовного судопроизводства, откуда была заимствована данная презумпция и производства по делам об административных правонарушениях. Рассмотрение уголовных дел происходит в состязательном процессе. При производстве по делам об административных правонарушениях реализуется модель процесса, далекая от состязательной. Должностное лицо, собрав доказательства и составив протокол, передает их на рассмотрение вышестоящему должностному лицу, органу или суду, после чего, выступив, по сути, стороной обвинения, из производства выбывает. В результате лицо, осуществляющее рассмотрение дела об административном правонарушении, становится активным участником процесса. Он осуществляет именно привлечение к ответственности<sup>354</sup>.

И можно сколь угодно утверждать, что данное лицо не поддерживает обвинения. Такое утверждение означало бы только игнорирование реальности. Получив протокол и доказательства и произведя подготовку к рассмотрению дела, рассматривающее лицо уже имеет

представление о событиях и действующих лицах и составило картину происшедшего. И теперь это лицо ждет объяснений от правонарушителя. Из названной особенности производства по делам об административных правонарушениях вытекает процессуальная последовательность представления и оценки доказательств: сначала подлежат исследованию доказательства, представленные административным органом, затем - лицом, привлекаемым к административной ответственности.

В этой ситуации критической оценке будут подвергаться доводы лица, в отношении которого ведется производство. Они будут сравниваться с тем, что записано в протоколе или подтверждено иными доказательствами. Недопустимость доказательств, в случае возникновения в них сомнений, тоже надо будет обосновать. Конечно же, эта задача так же ляжет на предполагаемого правонарушителя. При этом существует распространенная практика выхода органа с уже подготовленным текстом постановления, что не оценивается судами как процедурное нарушение<sup>355</sup> – но явно препятствует внесению в постановление новых доводов и обстоятельств.

Стороны защиты же, собственного говоря, нет. Свою защиту строит само лицо, привлекаемое к ответственности. Оно вправе привлечь защитника, однако обязательного предоставления юридической помощи КоАП РФ не предусматривает<sup>356</sup>.

2. Вторая причина, по которой автор настоящей статьи берется утверждать, что презумпция невиновности в КоАП РФ не выполняет своего предназначения, состоит в неприменимости данной презумпции в процессе определения виновности юридического лица.

Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено:

- 1) что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность,
- 2) что данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Таким образом, что бы доказать виновность согласно этому правилу, надо выяснить, что не было обстоятельств, препятствующих соблюдению норм; и что лицо принимало какие-то меры для их соблюдения. Даже в судебной практике выяснение виновности юридического лица нередко подменяется указанием на нарушение обязательства, а доказанность вины сводится к отсутствию сведений об обратном<sup>357</sup>.

В таком случае встает вопрос – кто может знать о существовании таких обстоятельств и принятии мер, если вдруг они имели место?

Безусловно, только сам нарушитель. «Отсутствие обстоятельств», как и «непринятие мер» - отрицательные факты, не подлежащие доказыванию. Следовательно, если правонарушитель не сообщит об обстоятельствах и мерах лицу, ведущему производство, то данное лицо будет полагать, что их и не было.

Сказанное подводит нас к выводу, что места для правила об отсутствии у юридического лица обязанности доказывать свою невиновность практически не остается.

3. И, наконец, третьей причиной, которая позволяет говорить о выхолащивании презумпции невиновности как принципа административно-деликтного законодательства, является дополнение ст. 1.5 КоАП РФ примечанием, смысл которого состоит в том, что положение об отсутствии обязанности доказывать свою невиновность не распространяется на ряд лиц.

Таким образом, законодатель показал, что возможен сознательный отказ от одной из составляющих презумпции невиновности.

Можно предположить, что обсуждаемая презумпция вовсе не обязательна при привлечении к административной ответственности. Однако это противоречило бы научным теориям<sup>358</sup>, существующей тенденции в законодательстве и практике как российских судов<sup>359</sup>, так и Европейского Суда по правам человека.

Поэтому, по мнению автора, надо принять как данность измененную концепцию презумпции невиновности применительно к законодательству об административных правонарушениях. Следует признать, что обязанность по доказыванию своей невиновности может быть возложена на лицо, привлекаемое к ответственности вины; в результате чего из текста статьи 1.5 КоАП РФ часть 3 следует изъять. В остальном необходимо усилить работоспособность презумпции невиновности, что означает необходимость создания дополнительных гарантий для реализации возможности эффективно доказать свою невиновность. Для этого необходимо установить ряд правил.

1. Право предоставлять документы должно быть гарантировано лицам, привлекаемым к ответственности, на любой стадии производства, в том числе и при оспаривании постановления.

2. Необходимо детально прописать в Кодексе отсутствующий механизм приобщения дополнительных документов, предоставляемых лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, указав при этом:

в какой момент до составления протокола, после составления протокола и до передачи дела на рассмотрение или после передачи, на стадии оспаривания, и кому он может их передать;

закрепить обязательность передачи документов тому лицу, в производстве которого находится дело, от того лица, которое вело дело ранее и которому они были переданы уже после совершения им всех процессуальных действий, с уведомлением об этом правонарушителя;

обязать должностных лиц в процессуальных документах и постановлении указывать, какие документы от лица, привлекаемого к ответственности, были им переданы, были ли они приняты и если отклонены, то почему, учтены ли содержащиеся в них сведения и если нет, то тоже – почему;

наделить органы правом производить проверку достоверности сведений, указанных в этих документах;

наделить лиц, в отношении которых ведется производство, правом ходатайствовать перед должностными лицами, ведущими производство, об истребовании документов, а указанных лиц – их истребовать.

3. На лиц, ведущих производство, следует возложить обязанность собирать доказательства, подтверждающие как виновность, так и невиновность лица в совершении инкриминируемого ему правонарушения.

4. Заслуживающей пристального внимания представляется идея введения института государственного обвинителя, который и будет выполнять функции обвинения<sup>360</sup>. В этом качестве может выступать лицо, составившее протокол. Данное лицо может выступать не всегда, а лишь при несогласии лица, привлекаемого к ответственности, с фактом и обстоятельствами совершения правонарушения.

5. Необходимо указать отдельный перечень правонарушений и правонарушителей, для которых в обязательном порядке должна предоставляться бесплатная юридическая помощь – например, по делам о правонарушениях, влекущих выдворение за пределы РФ.

6. В отсутствие гарантированной юридической помощи КоАП РФ необходимо закрепить полный перечень прав, которые должны разъясняться лицу, в отношении которого ведется производство, и который должен быть доведен до правонарушителя в письменном виде.

7. В КоАП РФ следует включить запрет на истребование органом документов, свидетельствующих о совершении правонарушения, от самого лица, в отношении которого ведется производство, под угрозой наказания.

В целом, резюмируя все сказанное, следует прийти к выводу о том, что фактическая реализация презумпции невиновности при привлечении к административной ответственности отличается от законодательно закрепленных правил прежде всего невыполнением

требования о недопустимости возложения обязанности доказывать свою невиновность на лицо, привлекаемое к ответственности. Такая ситуация является объективно обусловленной. Поэтому способом разрешения данного противоречия является отказ от названного правила с предоставлением взамен лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, процессуальных гарантий, позволяющих эффективно доказывать свою невиновность.

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

## **Новый старт третьей кодификации процессуального административно-деликтного законодательства**

Новый этап в развитии нормативной основы осуществления правосудия по административно-деликтным делам в судах общей юрисдикции мы связываем с событиями 21 марта 2019 г., когда на заседании Правительства РФ Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев поручил Минюсту России и Минэкономике России подготовить и до 1 июня 2019 г. представить в Правительство РФ Концепцию нового КоАП РФ<sup>361</sup>. В этих целях Распоряжением Председателя Правительства от 4 апреля 2019 г. № 631-р была создана межведомственная рабочая группа, состоящая из представителей Аппарата Правительства РФ и Президента РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации, Верховного Суда РФ, федеральных служб и агентств, а также научного сообщества<sup>362</sup>. Указанная Концепция была подготовлена и одобрена на заседании Правительства РФ 10 июня 2019 г.

Признавая всю значимость проделанной ее составителями работы, следует, тем не менее, констатировать, что Концепция затронула вопросы реформирования преимущественно материального административно-деликтного законодательства. Основные же задачи и главные направления законотворческой деятельности в области процессуального регулирования административной ответственности в ней не получили детального освещения. Повод для разочарований дало и отсутствие в данном документе положений, из содержания которых следовало бы, что в основу модернизации законодательства об административных правонарушениях будет положена идея раздельной кодификации материальных и процессуальных норм. Складывалось впечатление, что на момент подготовки Концепции даже у самих ее разработчиков отсутствовало четкое понимание того, какая модель кодификации будет в дальнейшем воспринята государственной властью: будет ли это один кодекс, содержащий материальные и процессуальные нормы об административной ответственности, либо это будут два кодекса, основанные на раздельной кодификации материальных и процессуальных норм. Хотя очевидно, что выбрав модель раздельной кодификации, параллельно подготовке Концепции нового КоАП РФ, аккумулирующей материальные аспекты административной ответственности, было логично

вести работу над отдельной Концепцией Процессуального Кодекса об административных правонарушениях (далее – ПКоАП РФ), отразив в ней современные научные взгляды на административно-юрисдикционный процесс, цели, задачи и основные направления Концепции, а также предмет и структуру ПКоАП РФ, не позволяющие «потерять» главные составляющие юридического процесса в виде его функций, принципов, стадий, участников, доказательств, инстанций, а также оптимального набора процессуальных действий и форм их осуществления. Кроме того, разрывая на две части комплексно кодифицированную систему норм об административной ответственности, авторы Концепции должны были дать научное обоснование такого решения, ибо без него, как известно, не может быть надлежащего законодательства. Не менее важно было ответить на вопрос о том, какие задачи должны быть решены при отдельной кодификации процессуальных административно-деликтных норм.

К сожалению, ничего этого не было сделано, а в той Концепции, которую поддержало Правительство РФ, ее авторы ограничились лишь формулированием предложений по совершенствованию отдельных процессуальных норм КоАП РФ 2001 г., которое могло быть произведено и без создания отдельного ПКоАП РФ.

В принципе, само решение о подготовке и принятии двух административно-деликтных Кодексов, на наш взгляд, было не совсем продумано. Оно не имело ни теоретической, ни методологической основы, было принято в отсутствие проработанной теории административно-юрисдикционного процесса и доктринальной определенности по поводу объема и содержания административно-процессуального законодательства в контексте подп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ. Надо полагать, что на каком-то этапе обсуждений уже одобренной Концепции нового КоАП РФ проявилась политическая воля и была выбрана модель раздельной кодификации<sup>363</sup>. При этом никто серьезно не задумывался над тем, как будет называться процессуальный кодекс, регламентирующий порядок реализации административной ответственности, какова будет его структура, следует ли в него включать нормы, определяющие субъектов административной юрисдикции и их компетенцию по административно-деликтным делам, которые в традиционных процессуальных кодексах составляют предмет их регулирования, и к какой процедуре должна быть приближена деятельность судов по рассмотрению и разрешению дел, связанных с привлечением к административной ответственности, по своим формам – к процедуре административного судопроизводства, существующего в рамках КАС РФ и АПК РФ, или к процедурам уголовного судопроизводства, осуществляемого на основе УПК РФ.

Все это свидетельствует об отсутствии у разработчиков Концепции глубоко продуманной идеи модернизации процессуального административно-деликтного законодательства и превалировании политической стороны вопроса над юридической. Как можно предположить, по этой же причине в Концепции было закреплено положение о том, что необходимо сохранить существующий порядок привлечения к административной ответственности арбитражными судами в соответствии с АПК РФ (п. 5.1.10). По-видимому, здесь сказались и лоббистские настроения среди разработчиков указанного документа, поскольку в научном сообществе уже давно говорилось, и не без оснований, о необходимости устранения двойственного порядка производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Даже авторитетные представители науки гражданского процессуального права отмечали, что именно КоАП РФ «должен вобрать в себя все процессуальные правила, регулирующие судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях»<sup>364</sup>.

Заслуживает внимания еще одно обстоятельство, также относящееся к условиям, в которых рождался проект ПКоАП РФ. На фоне общей медлительности в подготовке новых законодательных актов, остро необходимых обществу, немалое удивление вызвало амбициозное заявление политической власти, озвученное зам. Председателя Правительства РФ. К.А. Чуйченко в июне 2019 г.<sup>365</sup>, – в течение года разработать и принять новые кодифицированные акты в сфере административной ответственности, которые должны вступить в силу с 1 января 2021 г.<sup>366</sup> Естественно, что серьезные акты, к которым безусловно относятся такие грандиозные кодексы, как КоАП РФ и ПКоАП РФ, невозможно качественно подготовить за столь короткий срок. К тому же к работе над ними почему-то не были привлечены многие известные ученые, специализирующиеся на проблемах административного процесса и административной ответственности (М.С. Студеникина, Ю.Н. Стариков, А.С. Дугенец, А.Б. Зеленцов и некоторые другие), а также представители Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, руководителя которой вообще не оказалось среди членов межведомственной рабочей группы, образованной Правительством РФ.

Неудивительно поэтому, что подготовленный рабочей группой проект ПКоАП РФ не оправдал своих ожиданий. Как это ни парадоксально звучит, но в пояснительной записке к нему идея принятия отдельного процессуального кодекса в сфере административно-деликтных отношений обосновывалась стадийностью административно-деликтного производства и взаимосвязью его стадий. Здесь важно отметить и то, что авторами проекта ПКоАП РФ не были ис-

пользованы наработки предыдущего созыва Государственной Думы, на рассмотрении которой находились проекты Кодекса РФ об административной ответственности и нового КоАП РФ, а также авторские законопроекты в этой области, подготовленные, в частности, М.Я. Масленниковым и В.Г. Татаряном.

В концептуальном плане, пожалуй, самым большим достижением разработчиков данного Кодекса явилась дифференциация в нем норм, регулирующих порядок рассмотрения административно-деликтных в судах общей юрисдикции и несудебных органах, включение в число субъектов административной юрисдикции не судей, а судов, принимающих решения именем Российской Федерации, и более подробное изложение процессуальных принципов административной ответственности.

В целом же, за основу проекта ПКоАП РФ его авторы взяли положение Раздела IV КоАП РФ 2001 г., уточнив и расширив структуру последнего, а также дополнив и конкретизировав содержание его норм с учетом накопленного опыта правоприменения. В частности, позитивного отношения заслуживают: адекватное нормативное закрепление стадийности процесса, уточнение оснований и порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, углубление видовой классификации процессуальных документов, принимаемых на различных стадиях прохождения дела в суде, и детальная регламентация порядка их составления. Определенное развитие в проекте ПКоАП РФ получила система электронного правосудия, предполагающего возможность использования участниками административно-юрисдикционного процесса электронных документов в их взаимоотношениях с судами. Кроме того, откликаясь на нужды практики, авторы проекта ПКоАП РФ включили в число участников производства по делам об административных правонарушениях представителей государственных органов, уполномоченных составлять протоколы по административно-деликтным делам, секретаря судебного заседания и помощника судьи; предусмотрели дополнительные гарантии оказания юридической помощи, в том числе путем привлечения к участию в деле бесплатного защитника по назначению; закрепили обязанность суда вести протокол судебного заседания и право участников производства по делу приносить на него замечания; предоставили суду возможность объединять несколько дел в одно производство и регламентировали порядок такого объединения; включили в состав издержек по делу об административном правонарушении расходы на оплату труда защитника, подлежащие возмещению в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности, в случае прекращения производства по административно-деликтному делу в

связи с отсутствием события или состава административного правонарушения. Особое внимание в проекте ПКоАП РФ уделено порядку проведения судебного заседания и обеспечению правил поведения в нем путем применения к нарушителям мер административной ответственности. Отрадно также отметить включение в проект ПКоАП РФ нормы, в силу которой в качестве понятых по делу об административном правонарушении не могут привлекаться лица, являющиеся сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела.

В виду большого объема и содержательности рассматриваемого законопроекта, сосредоточимся главным образом на концептуальных замечаниях критического характера.

1. *Сохранение в главе 25 АПК РФ специальных правил производства по делам, связанным с привлечением к административной ответственности, в арбитражных судах.* В современных условиях данная ситуация противоречит основной тенденции развития правосудия в направлении его унификации, а после того, как в 2014 г. две ветви судебной системы, возглавляемые разными судами, были объединены в одну систему, такое положение совершенно недопустимо, так как в единой судебной системе не может быть принципиальных различий в судебных процедурах, регламентирующих порядок разрешения идентичных дел. Наличие таких различий ставит заинтересованных лиц в неравное положение в реализации конституционного права на судебную защиту, что не соответствует ст. 19 и 46 Конституции РФ. Эта проблема наиболее остро встает в связи подготовкой проекта единого ГПК РФ, Концепция которого была одобрена решением Комитета по гражданскому и процессуальному законодательству Государственной Думы от 8 декабря 2014 г. № 124. В соответствии с данным документом в структуру единого ГПК РФ предлагается включить самостоятельную главу «Производство по делам об административных правонарушениях», в которую были механически перенесены правила главы 25 АПК РФ.

Разумеется, что и такой вариант развития законодательства – один из возможных итогов его реформирования. Однако всегда хочется лучшего способа решения дискуссионной проблемы, что вряд ли возможно путем втягивания административно-деликтного производства в чуждую ему форму цивилистического процесса, не совпадающего с ним ни по целям, ни по функциям, ни по способам судебного воздействия, и имеющего большее сходство с уголовным судопроизводством, нежели с гражданским. Причем в будущем положении ПКоАП РФ, регламентирующим порядок рассмотрения дел, связанных с привлечением к административной ответственности, в

судах общей юрисдикции, возможно, еще придется пройти проверку на жизнестойкость, поскольку уже сейчас некоторые представители науки гражданского процессуального права отстаивают идею о необходимости интеграции всех процессуальных норм, определяющих порядок применения административных наказаний в судах, не в КоАП РФ, а в едином ГПК РФ<sup>367</sup>.

2. Из сферы действия ПКоАП РФ исключен порядок привлечения физических и юридических лиц к публично-правовой ответственности, предусмотренной бюджетным законодательством, законодательством в области налогов и сборов, законодательством о банковской деятельности, законодательством об обязательном социальном страховании. Тем самым сохранена проблема декодификации процессуального административно-деликтного законодательства, характерная для КоАП РФ 2001 г.

3. В проекте ПКоАП РФ не отражены основные принципы осуществления правосудия, переосмысленные с учетом специфики административно-юрисдикционного процесса и права на справедливое судебное разбирательство. Прежде всего, речь идет о принципах состязательности и равноправия сторон при активной позиции суда. При этом стороны, участвующие в рассмотрении дела об административном правонарушении в суде, в Проекте также не определены. Хотя их следовало выделить, исходя из функций административно-юрисдикционного процесса (административного преследования и защиты), которые также было бы логично закрепить в Общей части Проекта, дополнив их функцией разрешения дела, осуществляемой судом при отправлении правосудия по административно-деликтным делам. За основу этих положений Проекта можно было бы взять нормы проектов Кодекса об административной ответственности<sup>368</sup> и Кодекса об административных правонарушениях<sup>369</sup>, находившихся на рассмотрении в Государственной Думе в 2015 – 2018 гг., в которых все необходимые формулировки уже имеются.

4. Вне сферы правового регулирования ПКоАП РФ оказались такие процессуальные принципы, обусловленные особой природой отношений административной ответственности, как уважение чести и достоинства личности, неприкосновенность личности, охрана прав и свобод человека и гражданина в административно-деликтном процессе, неприкосновенность жилища. Как известно, аналогичные принципы имеются в уголовном судопроизводстве. Возможно, в менее категоричных формулировках, но они должны быть включены и в ПКоАП РФ. И в этом нет ничего удивительного,

поскольку административная и уголовная юрисдикция очень близки по своей природе и решаемым стратегическим задачам.

5. В проекте ПКоАП РФ не получила адекватного развития тенденция упрощения и ускорения судебного процесса. Во-первых, авторы Проекта отказались от введения упрощенного производства по делам о привлечении к административной ответственности, рассматриваемым в судах, которое могло бы быть востребовано в двух случаях: а) если лицо, в отношении которого ведется производство по делу, не оспаривает свою виновность; б) если за совершение административного правонарушения законом установлено административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, максимальный размер которого не превышает суммы, при которой в соответствии со ст. 3.13 проекта КоАП РФ может быть назначено административное наказание ниже низшего предела, а именно: для граждан – 5 000 руб., для должностных лиц – 10 000 руб., для индивидуальных предпринимателей – 20000 руб., для юридических лиц - 100000 руб. При этом было бы целесообразно воспринять модель упрощенного производства по таким делам, закрепленную в главе 29 АПК РФ. Во-вторых, в Проекте предусмотрено, что все вопросы, связанные с исполнением постановления о назначении административного наказания, рассматриваются в судебном заседании, с обязательным извещением лица, привлеченного к административной ответственности, органа, должностное лицо, приводящих соответствующее административное наказание в исполнение, прокурора по делу об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также по делу об административном правонарушении, возбужденном по инициативе прокурора. Вместе с тем вопросы о разъяснения порядка и способа исполнения административного наказания, о приостановлении исполнения административного наказания, возобновлении ранее приостановленного исполнения административного наказания, о восстановлении срока, предусмотренного для досрочной уплаты административного штрафа, отсрочки или рассрочки его исполнения вполне могли бы рассматриваться без проведения судебного заседания и без извещения участников производства по делу, как это предусмотрено для рассмотрения вопросов разъяснения судебного постановления и ходатайства о восстановлении пропущенного срока обжалования (опротестования) постановления по делу об административном правонарушении.

6. На содержание проекта ПКоАП РФ не повлияла профессионализация судебного представительства, характерная для иного процессуального законодательства<sup>370</sup>. На наш взгляд, в целях

усиления гарантий квалифицированной защиты прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, и потерпевших по наиболее сложным делам, которые традиционно относятся к компетенции судов, в проекте ПКоАП РФ по аналогии с ч. 2 ст. 49 ГПК РФ следовало закрепить требование, согласно которому защитниками и представителями по административно-деликтным делам, рассматриваемым в судах, за исключением дел, рассматриваемых мировыми судьями и районными судами, могут выступать адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности.

*7. Вслед за КоАП РФ 2001 г. в проекте ПКоАП РФ обойден вниманием вопрос о порядке разрешения заявлений об отводе судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении.* Представляется, что с учетом оперативности административно-юрисдикционного процесса решение этого вопроса следует отнести к компетенции судьи, рассматривающего дело, как это и происходит на практике. Дополнительно в проекте ПКоАП РФ необходимо указать на то, что заявление об отводе или самоотводе судьи разрешается данным судьей путем вынесения мотивированного протокольного определения без удаления в совещательную комнату.

*8. Следует признать абсолютно неоправданным сохранение в проекте ПКоАП РФ неисчерпывающего перечня доказательств по делам об административных правонарушениях.* Дело в том, что предметом судебного исследования все чаще становится информация, представляемая участниками административно-деликтного производства в электронном виде на электронных носителях, которые приобщаются к материалам дела. Вместе с тем действующее законодательство не предусматривает надежных средств защиты такой информации от неправомерного воздействия, и на суды не возложена обязанность принимать меры по обеспечению ее сохранности, например, в процессе ознакомления с ней участниками процесса, которое они осуществляют с применением своей компьютерной техники. Тем самым возникает опасность искажения или уничтожения информации. Еще одним недостатком проекта ПКоАП РФ в данной части является упоминание в нем в качестве самостоятельного доказательства о киносъемке без указания на её отличия от видеозаписи, о которой также упоминается как совместно с киносъемкой, так и отдельно от нее.

*9. В проекте ПКоАП РФ не определен баланс процессуальных полномочий и обязанностей участников административно-деликтного производства, с одной стороны, и суда, с другой в контексте принципа состязательности при активной позиции*

суда в процессе доказывания. Закрепляя положение о том, что суд вправе истребовать доказательства по делу, в том числе по собственной инициативе, разработчики проекта ПКоАП РФ не обозначили в его Общих положениях допустимые границы отступления от классических правил распределения бремени обязанностей по доказыванию и не уточнили роль суда в установлении фактических обстоятельств дела. Полагаем, что в ПКоАП РФ следовало отразить обязанность суда по руководству доказательственной деятельностью участников процесса, и за основу здесь может быть взята норма ч. 2 ст. 14 КАС РФ.

10. *Серьезные возражения вызывает процессуальное оформление стадий пересмотра не вступивших и вступивших в законную силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях.* Несмотря на то, что по сравнению с КоАП РФ, в проекте ПКоАП РФ этим вопросам посвящено две самостоятельные главы (глава 9 «Рассмотрение судом жалоб (протестов) на не вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях» и глава 10 «Пересмотр судом вступивших в законную силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу»), в которых уточнены процессуальные действия суда по рассмотрению жалоб и протестов, а также детализированы положения, касающиеся видов и содержания процессуальных документов, оформляемых судом на данных стадиях, разработчики Проекта совершенно неоправданно отказались от использования в названиях и содержании указанных глав уже привычной терминологии, характерной для иных видов судебного процесса: «производство в суде апелляционной инстанции», «производство в суде кассационной инстанции», «производство в суде надзорной инстанции». Полагаем, что в целях унификации судебного процесса, которому присущи единые стадии и виды пересмотра судебных актов, в главе 9 было бы целесообразно выделить два параграфа: 1) «Рассмотрение судом жалоб (протестов) на не вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, вынесенные органами и должностными лицами»; 2) «Производство в суде апелляционной инстанции». В свою очередь, в главе 10 следовало бы также предусмотреть два параграфа: «Производство в суде кассационной инстанции»; «Производство в суде надзорной инстанции». Кроме того, в нее было бы логично включить «Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам», отсутствие которой в КоАП РФ вызывает проблемы в правоприменении.

С учетом проведенного анализа, не составляет особого труда уяснить, что для создания полной и качественной нормативной основы процессуально-правового механизма осуществления правосудия в сфере административно-деликтных отношений в судах общей юрисдикции нет необходимости в компиляции норм УПК РФ, КАС или какого-либо иного отдельно взятого процессуального закона. Тем не менее, вне всяких сомнений, некоторые положения ПКоАП РФ, регулирующие судебный порядок рассмотрения дел, связанных с привлечением к административной ответственности, будут дублировать нормы иных процессуальных кодексов. И это вполне естественно, учитывая наличие значительного количества межотраслевых процессуальных институтов, общих конституционных принципов судопроизводства, определенной последовательности совершения процессуальных действий, регламентации видов доказательств, способов их сбора и оценки, а также фиксированных процессуальных стадий. Другой вопрос, что при формулировании тех положений, которые являются общими для всего процессуального законодательства, но по-разному закреплены в действующих процессуальных актах, выбор должен пасть на наиболее удачные. Отрадно, что примеры этому в проекте ПКоАП РФ уже имеются<sup>371</sup>. Единственное, что может вызвать и вызывает неприятие - так это преждевременность коренного реформирования КоАП РФ с разделением его на два самостоятельных кодекса, регламентирующих материальные и процессуальные аспекты административной ответственности. Между тем, такова позиция государственной власти, и ее надо уважать, тем более что в будущем в сфере административно-деликтных отношений нельзя исключить еще более радикальные изменения.

**Русанова С.Ю.,**  
*доцент кафедры административного и финансового права*  
*Крымского филиала ФГБОУ ВО*  
*"Российский государственный университет правосудия",*  
*кандидат юридических наук,*  
**Османов Э.А.,**  
*юрисконсульт*

## **К вопросу о проблеме административной ответственности несовершеннолетних**

Правонарушение среди несовершеннолетних - это своеобразный барометр, который определяет уровень морального состояния общества. Противоправный путь несовершеннолетнего часто начинается с проявлений девиантного поведения, а позже перерастает в совершение административных правонарушений. Зато недостаточное и несвоевременное реагирование на совершение несовершеннолетними административных правонарушений приводит к формированию в них ощущение безнаказанности и вседозволенности.

В общей структуре совершаемых в стране противоправных деяний административные правонарушения занимают значительное место. Они характеризуются масштабностью причиняемого вреда законным интересам личности, общества и государства. Профилактические меры, которые применяет государство, к сожалению, не приносят желаемых результатов.

Вопросы административной ответственности в целом и административной ответственности несовершеннолетних, в частности, освещены в трудах таких ученых-административистов, как: С. Т. Гончарук, О.В. Горбач, И.К. Игошев, Л. В. Кузнец, Т.О. Коломоец, В.К. Колпаков, Я.М. Цветок, Б.М. Лазарев, Н.М. Мироненко, Г.М. Минковский, О.И. Остапенко, Ю.О. Тихомиров, Я.Ю. Шевченко и других. И хотя в последнее время наукой административного права уделяется должное внимание общим проблемам административной ответственности несовершеннолетних, однако, профилактическое значение административной ответственности исследованы частично.

Необходимость выделения специальных норм об административной ответственности несовершеннолетних обусловлена принципами справедливости и гуманизма. Учитывая физиологические, психологические и социальные особенности несовершеннолетних, закон предусматривает особенности привлечения их к административной ответственности.

В КоАП РФ меры воспитательного характера расположены в определенной последовательности, в зависимости от нарастания тяжести

принудительных мер: 1) обязательство публично или в иной форме просить прощения у потерпевшего; 2) предупреждение; 3) выговор или строгий выговор; 4) передача несовершеннолетнего под надзор родителям или лицам, которые их заменяют, или под надзор педагогическому или трудовому коллективу по их согласию, а также отдельным гражданам по их просьбе<sup>372</sup>.

Колпаков В.К. отмечает, что за нарушение административно-правовых установлений могут, во-первых, применяться взыскания; во-вторых, применяться другие меры воздействия: а) меры воздействия на физических лиц за совершение административных правонарушений; б) меры воздействия на юридических лиц за нарушение административно-правовых установлений<sup>373</sup>. В то же время, по мнению Горбач А.В. противоправные действия несовершеннолетних, с одной стороны, подпадают под административные проступки, а, с другой – не могут принадлежать к ним, так как 14-16-летние несовершеннолетние не являются субъектами административного проступка, что исключает наличие состава административного проступка, а, следовательно, и самого административного правонарушения. Для нормативного урегулирования указанного вопроса ученый предлагает определить противоправные деяния несовершеннолетних лиц в возрасте от 14 до 16 лет как такие общественно опасные деяния, которые по своим объективным признакам совпадают с административными проступками и выражают пренебрежительное отношение не деликтоспособных подростков к субъективным правам других лиц и общественных интересов, охраняемых государством, за которые наступает юридическая ответственность, но не исключается возможность применения к виновным лицам иных мер правового характера<sup>374</sup>.

Следует отметить, что специфическим признаком административной ответственности несовершеннолетних является возможность ее переложения («трансмиссии») на других лиц, а юридический состав некоторых административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, имеет комплексный характер, то есть состоит фактически из двух самостоятельных юридических фактов, которые в своей совокупности образуют обязательный признак объективной стороны – деяние (действия или бездействие родителей и действия несовершеннолетних)<sup>375</sup>.

Ковальчук Ю.И. определяет административную ответственность несовершеннолетних как применение в установленном порядке судебными органами административных взысканий и мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним лицам, виновных в совершении административных проступков, с целью воспитания у несовершеннолетних уважения к законам, к правилам социального общежития, а также предупреждения совершения ими новых правонарушений.

Ученый обосновывает тезис о том, что меры воспитательного воздействия, применяемые к несовершеннолетним, не являются административными взысканиями. Это реакция государства на противоправное поведение (административный проступок) несовершеннолетнего, которая имеет явное профилактически-воспитательное, целевое назначение, направленное на предотвращение правонарушений, а сами меры воздействия – главным образом на формирование у несовершеннолетних высоких моральных качеств и усиления воспитательного влияния на близкое окружение<sup>376</sup> [4, с.10].

Еще один ученый, А.Л. Чернецкий также отмечает, что эти меры по своей сути не являются административными взысканиями. Административную ответственность несовершеннолетних ученый определяет, как принудительное применение судьями районных, районных внутри городов или городских судов мер воздействия, а в некоторых случаях и административных взысканий, которые влекут для этих лиц обременительные последствия как правило нравственного характера<sup>377</sup>.

Административные меры воздействия для несовершеннолетних-это мера административно-правого принуждения, применяемая к правонарушителю для достижения определенных целей. Законодательство не указывает целей применения мер воздействия для несовершеннолетних. Если в уголовном законодательстве эти меры воздействия имеют название "принудительные меры воспитательного характера "(раздел V УК РФ), где из самого названия можно определиться с целями их применения, то в КоАП РФ только анализ содержания этих мер дает возможность утверждать, что основная цель их применения-воспитание (исправление) правонарушителя.

Вопрос о том, содержат ли меры воздействия, применяемые к несовершеннолетним, элемент кары, является дискуссионным в административно-правовой и уголовно-правовой юридической литературе. Например, В.Т. Нор считает: «Принудительные меры воспитательного характера не являются наказанием. Они применяются как его замена, не влекут за собой судимости, но их применение преследует те же цели, что стоят перед наказанием. По своему содержанию они являются преимущественно воспитательными, а элементы кары, которые в них содержатся, являются незначительными»<sup>378</sup>.

Меры воздействия для несовершеннолетних – это, как и административные взыскания, меры административной ответственности. Их объединяют такие признаки: а) основная цель применения – воспитание (исправление) нарушителя; б) основанием их применения является совершение административного проступка; в) применяются только в отношении деликтоспособного лица; г) общий процессуальный порядок их применения (налагается органами административной юрисдикции в порядке производства по делам об административных правонаруше-

ниях). Но как два разных вида мер административной ответственности, они имеют также определенные различия: а) элемент кары более присущ административным взысканием, чем мерам воздействия для несовершеннолетних; б) меры воздействия для несовершеннолетних применяются лишь как замена административных взысканий<sup>379</sup>.

Сравнивая административно-правовые меры, применяемые к несовершеннолетним с принудительными мерами других отраслей права, следует отметить, что для них характерны признаки, которые не только выделяют эти административно-правовые меры среди других, но и придают им большое значение.

Во-первых, административные принудительные меры, в отличие от других, имеют четко выраженный превентивно-воспитательный характер. Правильное и своевременное применение их к несовершеннолетним правонарушителям позволит выработать у них чувство личной ответственности перед государством и обществом за свои противоправные действия на более раннем этапе их становления как личностей.

Во-вторых, это возможность применения к несовершеннолетним не только правовых, но и иных мер воздействия, таких, например, как взятие шефства над несовершеннолетним, влияние на несовершеннолетнего с помощью трудового или педагогического коллектива, надзор за поведением и деятельностью подростка со стороны должностных лиц службы по делам несовершеннолетних.

В-третьих, эти принудительные меры применяются не только к несовершеннолетним правонарушителям, но и к их родителям. Если в уголовном праве или гражданском праве принудительные меры применяются к родителям несовершеннолетних только в случае причинения последним материального ущерба, то в административном праве более широкий спектр их применения. Так, в административном праве к родителям несовершеннолетних применяются административно-принудительные меры в случае ненадлежащего воспитания своих детей; в случае совершения их детьми административного проступка или преступления, если они сами не могут быть субъектами юридической ответственности; также они несут ответственность имущественного характера<sup>380</sup>.

В этом контексте интересным представляется разделение административно-правовых мер, применяемых к несовершеннолетним на три группы, которое было сформулировано Горбач О. В. К-первой группы, по мнению ученого, можно отнести принудительные меры воспитательного воздействия, предусмотренные КоАП РФ и, которые применяются к несовершеннолетним за совершение ими административных правонарушений. Применение этих мер имеет целью повлиять на сознание и волю несовершеннолетнего правонарушителя, выработать в него нормы поведения соблюдение законов.

Ко второй группе можно отнести такие меры ответственности, как административные взыскания, применяемые к несовершеннолетним за совершение ими административных правонарушений, которые имеют юридически значимые последствия. Эти меры преследуют уже не столько воспитательную цель, сколько карательную.

К третьей группе можно отнести такие меры, как административное задержание, доставление в дежурную часть, привод в органы внутренних дел, направление в специализированные учреждения<sup>381</sup>.

Поддерживаем мнение ученых о том, что в КоАП следует предусмотреть отдельный раздел «Административная ответственность несовершеннолетних», в котором отразить особенности привлечения несовершеннолетних к административной ответственности, предусмотреть перечень правонарушений и их понятия, за совершение которых применяются меры воспитательного воздействия<sup>382</sup>.

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что на сегодня остается неурегулированным вопрос относительно привлечением к административной ответственности родителей или лиц, их заменяющих, за невыполнение обязанностей по воспитанию детей по ст. 5.35 КоАП РФ. Законодатель предусматривает по этой статье такое административное взыскание, как предупреждение и штраф. Других взысканий не предусмотрено. В то же время, как свидетельствует практика, лица, находящиеся под профилактическим наблюдением, как правило, нигде не работают, а поэтому составленные в отношении них протоколы не имеют никакого влияния, так как не срабатывает механизм выполнения принятого решения. Таким образом, создаются благоприятные условия для совершения правонарушений несовершеннолетними<sup>383</sup>.

Итак, административная ответственность несовершеннолетних – это применение к лицам от 16 – 18 лет, виновных в совершении административного проступка воспитательных мер воздействия или административных взысканий.

К сожалению, профилактическое значение мер воздействия, применяемых к несовершеннолетним, как показывает практика, незначительное. Поэтому встает вопрос об осуществлении мер не только правового характера, но и, прежде всего, педагогического, психологического и медицинского. Прежде всего необходимо изучить психологические особенности личности, ее поведение, а лишь затем определяться с тем, какие именно профилактические и правовые меры необходимо принять. Ведь, сегодня известно достаточно много фактов, когда правоохранителями осуществлялись профилактические меры, результат которых был отрицательный, через то, что лицо нуждалась психологического или медицинского воздействия.

**Семенова А.А.,**  
*курсант факультета подготовки сотрудников полиции  
для подразделений по охране общественного порядка  
Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя,  
рядовой полиции*

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

## **Административные наказания в области дорожного движения в Российской Федерации: проблемы и перспективы совершенствования применения норм органами внутренних дел**

Актуальность данной статьи заключается, прежде всего, в том, что административные правонарушения в современной России стали одними из самых распространенных проявлений противоправного поведения. Ежегодно в России привлекаются к административной ответственности десятки миллионов граждан. Они остаются наиболее массовыми видами правонарушений и, как правило, оказывают серьезное деструктивное воздействие на все стороны общественной и государственной жизни, снижают степень защищенности прав и свобод граждан. В этих условиях, несомненно, необходима адекватная реакция государства, в том числе правоохранительных органов на противоправные деяния, повышение эффективности деятельности ОВД в борьбе с правонарушениями.

По данным, представленным Агентством Правовой Информации, общее число административных правонарушений в области дорожного движения за период с января по декабрь 2018 года составило 1 241 436. Из них 1 016 235 правонарушений с назначением административного наказания, из которых 765 767 с назначением административного наказания в виде административного штрафа, доля наказанных составила 81%<sup>384</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, - административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения.

Судья, орган, должностное лицо или лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут назначить только то административное наказание, которое содержится в конкретной статье Особенной части Кодекса или закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Согласно опроса, проведенного Агентством правовой информации, для 16 % опрошенных «административное наказание» является государственной карой, для 29 % - чем-то порочащим репутацию и для 55 % - материальными потерями<sup>385</sup>. Поэтому считаем необходимым рассмотреть содержательные аспекты института административного наказания и отметить некоторые суждения по этому вопросу

Комментируя Главу 3 «Административное наказание» профессор, заслуженный деятель науки РФ А. П. Шергин в своей монографии подчеркивает, что «Глава подверглась существенной реформации. Прежде всего, законодатель отказался от термина «административное взыскание», которым обозначалась мера административной ответственности. За совершение административного правонарушения в соответствии с действующим законодательством назначается административное наказание»<sup>386</sup>.

В специальной юридической литературе последних лет вопрос об административных наказаниях подвергался разносторонним научным исследованиям, которые внесли весомый вклад в разработку этой важной для охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности проблемы.

С другой стороны, справедливо отметил А. С. Дугенец: «При внешней схожести по своему внутреннему содержанию указанная новелла имеет принципиальное отличие от прежнего термина, что не могло остаться за пределами внимания ученых-административистов»<sup>387</sup>.

Общие правила назначения административного наказания закреплены в КоАП РФ в статье 4.1. Под ними понимаются основополагающие начала, которыми должны руководствоваться судьи, уполномоченные органы и их должностные лица при наложении административного наказания на лицо, совершившее административное правонарушение. Административное наказание должно назначаться с учетом всех положений Общей части КоАП РФ. Прежде всего, должны быть соблюдены принципы, вытекающие из норм КоАП РФ (законность, равенство всех перед законом, принцип презумпции невиновности и др.) и имеющие существенное значение в административно-юрисдикционном процессе.

Например, М. А. Штанина отмечает, что в «последние годы принципы административного права стали незаслуженно забытой категорией в российской административно-правовой науке. Однако потребность развития российского общества и государства требует определения основных целей, фундаментальных идей и ценностей государственного управления»<sup>388</sup>.

Повторность по законодательству об административных правонарушениях означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному наказанию.

Например, степень общественной опасности нарушения ПДД существенно повышается, если лицо в течение года дважды привлекалось за превышение установленной скорости движения.

В настоящее время в соответствии со ст. 4.3 КоАП РФ повторное совершение однородного административного правонарушения признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность. В этой же статье указаны и другие обстоятельства, отягчающие административную ответственность (вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения, совершение административного правонарушения группой лиц, совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах и пр.), которые могут рассматриваться с объективной стороны административного правонарушения.

Так, в Российской Федерации по итогам 2008 г. (с 1 июля 2008 г., т.е. с введения данной нормы) было зарегистрировано: по ч. 4 ст. 12.8 КоАП— 11 732 правонарушения; по ч. 3 ст. 12.10 КоАП— 580 правонарушений; По итогам 2018 года было зарегистрировано: по ч. 4 ст. 12.8 КоАП — 8 038 правонарушений; по ч. 3 ст. 12.10 КоАП — 471 правонарушение; Таким образом, введение (с 1 июля 2008 г.) в КоАП нормативных изменений предусматривающих, за повторность совершения указанных правонарушений повышенное административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством на три года и на год соответственно, позволило добиться существенного их сокращения<sup>389</sup>.

По словам начальника Департамента ОБДД МВД России В.Н. Кирьянова, положительная тенденция, связанная с уменьшением нарушений ПДД, отмечается на протяжении трех лет с момента усиления ответственности за дорожно-транспортные правонарушения. То есть ужесточение санкций стало тем рычагом, который позволил несколько изменить ситуацию на дорогах к лучшему.

В целом рассмотрение особенностей административных правонарушений в области дорожного движения позволяет нам внести следующие рекомендации по совершенствованию норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, по моему мнению следует: 1) ввести нормы об административной ответственности за систематическое нарушение ПДД; 2) усовершенствовать механизм выдачи органами, должностными лицами, осуществляющими государственный надзор (контроль), законных пред-

писаний об устранении нарушений законодательства; 3) установить административную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ за нарушение требований, предъявляемых к организации транспортного обслуживания населения; 4) установить ответственность пассажира-перевозчика за допуск к осуществлению перевозок пассажиров водителя, не имеющего соответствующего подтверждения профессиональной пригодности; 5) ужесточить меры административной ответственности за нарушение лицензионных требований и условий юридическими лицами и предпринимателями, осуществляющими пассажирские перевозки; 6) усилить ответственность водителей за ненадлежащую перевозку несовершеннолетних пассажиров.

Изменения, внесенные в последние годы в законодательство о безопасности дорожного движения, в том числе и существенное ужесточение санкций за совершенные административные правонарушения, определенно расширили административно-юрисдикционную защиту общественных отношений. Однако потребности эффективного использования административных наказаний в укреплении правопорядка, предупреждении правонарушений и преступлений вновь актуализируют проблему исследования административной юрисдикции органов внутренних дел в области дорожного движения и поэтому законодательство никогда не стоит на месте, оно разрабатывает новые нормативно правовые акты и нормы для совершенствования правоприменительной деятельности.

**Стандзоль Л.В.,**  
*доцент кафедры административного права  
и процесса Университета имени О.Е. Кутафина  
кандидат юридических наук, доцент*

## **Административные наказания за нарушение лицензионно-разрешительных правил в призме проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**

Одним из направлений научных исследований Ю.М. Козлова являются вопросы административной ответственности, административных правонарушений и наказаний за их совершение<sup>390</sup>. Под редакцией Юрия Марковича в 2002 году вышел первый комментарий к действующему Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (именуемый далее КоАП РФ). Во вступительной статье к нему Юрием Марковичем дан анализ прежнего законодательства об административной ответственности, начиная с указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Также охарактеризован новый КоАП РФ 2002 г. с точки зрения структуры и содержания. Подняты дискуссионные вопросы, которые представляют теоретический и практический интерес<sup>391</sup>. Например, определение должностного лица как субъекта административной ответственности. Следует согласиться с мнением Ю.М. Козлова о том, что наука административного права предлагает, а КоАП РФ игнорирует наиболее показательные качества или признаки административной ответственности<sup>392</sup>.

Проблемы, затронутые Юрием Марковичем Козловым по многим вопросам административной ответственности и административных наказаний актуальны и на сегодняшний день.

18 лет прошло со дня вступления в силу КоАП РФ. Данное обстоятельство неоспоримо свидетельствует о том, что законодательство, устанавливающее административную ответственность на федеральном уровне, требует серьезной переработки с учетом пробелов и недостатков в действующем КоАП РФ и осмысления практики его применения.

Повышение эффективности административной ответственности, в том числе в лицензионно-разрешительной сфере предполагает анализ административных наказаний.

В настоящее время административные правонарушения в лицензионно-разрешительной сфере содержатся в девяти главах КоАП

РФ: 7, 8, 9, 13, 14, 17, 18, 19, 20, каждая из которых содержит большое количество составов.

Анализ административных правонарушений свидетельствует о наличии общих составов, таких как ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или разрешения (лицензии)» и специальных, распространяющихся на отдельные сферы лицензионно-разрешительной деятельности, например, оружия, боеприпасов<sup>393</sup>, связи, информации<sup>394</sup> и т.д.

За совершение административных правонарушений в лицензионно-разрешительной сфере могут быть назначены пять из десяти видов административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ. К ним относятся: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия или предмета административного правонарушения, дисквалификация, административное приостановление деятельности.

Предупреждение как мера административной ответственности предусмотрена за совершение небольшого количества правонарушений. Оно может быть применено за совершение административного правонарушения впервые<sup>395</sup>, осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)<sup>396</sup>, нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет<sup>397</sup> и пр. В правоприменительной деятельности органов, уполномоченных привлекать к административной ответственности в сфере лицензирования и разрешительной деятельности данный вид наказания используется очень редко.

Каждое административное правонарушение в лицензионно-разрешительной сфере предусматривает наложение административного штрафа. В большинстве случаев штраф установлен в рублевом эквиваленте. Анализ его размеров свидетельствует о неравномерности его распределения в зависимости от субъектов ответственности по различным составам административных правонарушений. Для граждан размеры административного штрафа незначительны, так как у них немного выданных лицензий и разрешений.

Должностным лицам административный штраф назначается в повышенных размерах по сравнению с гражданами. Так, например, за производство или оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции без соответствующей лицензии предусмотрен административный штраф в размере одного миллиона рублей<sup>398</sup>.

У юридических лиц сумма штрафа также может достигать значительных размеров. Например, за незаконную организацию и прове-

дение азартных игр<sup>399</sup> установлен административный штраф до одного миллиона рублей.

В качестве еще одного способа исчисления суммы штрафа используется наложение административного штрафа в размере не более одной пятой совокупного размера выручки, полученной от реализации всех товаров (работ, услуг), за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дату административного правонарушения, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году. При этом устанавливается, что его размер должен быть не менее трех миллионов рублей<sup>400</sup>.

Конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения в лицензионно-разрешительной сфере используется в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания и предусмотрена за нарушение регламентирующей деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или открытом море требований или условий лицензии<sup>401</sup> и пр. В целом, следует отметить, что конфискация в данной сфере в статьях КоАП РФ установлена нечасто.

Дисквалификация в лицензионно-разрешительной сфере применяется для должностных лиц крайне редко. Она предусмотрена, например, за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами<sup>402</sup> и пр.

Еще одним административным наказанием, распространяемым только на юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, является административное приостановление деятельности. Оно назначается, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение целей административного наказания. Как и по другим правонарушениям, в сфере лицензионно-разрешительной деятельности оно применяется на максимальный срок до 90 суток и встречается в каждом третьем административном правонарушении либо как альтернатива административному штрафу<sup>403</sup>, либо как единственное наказание<sup>404</sup>.

В целом, действующие административные наказания, предусмотренные за нарушение законодательства о лицензировании и выдаче разрешений, достаточно серьезные и обусловлены наступлением реальной или потенциальной повышенной угрозы, препятствующей эффективной экономической деятельности, жизнедеятельности граждан, нормальному функционированию общества и государства.

Вместе с тем, для более эффективной реализации административной ответственности в лицензионно-разрешительной сфере представляется необходимым внести некоторые изменения и дополнения, направленные на усовершенствование института административных наказаний.

Представленный проект КоАП РФ<sup>405</sup>, разработанный в соответствии с концепцией нового КоАП РФ, предполагает кардинальные изменения, в том числе и в отношении административных наказаний за совершение правонарушений в лицензионно-разрешительной сфере.

Несмотря на установленную в концепции тенденцию к сокращению составов административных правонарушений, хотелось бы отметить предполагаемое увеличение их количества в лицензионно-разрешительной сфере. Так, теперь они сосредоточены в пятнадцати главах КоАП РФ. Наряду с часто применяемыми составами административных правонарушений в КоАП РФ появились абсолютно новые. Так, например, установлена ответственность субъектов лицензирования. Например, ст. 16.6<sup>406</sup> проекта КоАП РФ предусматривает административную ответственность за необоснованное принятие решения о выдаче лицензии или об отказе в выдаче лицензии членами лицензионной комиссии, созданной в соответствии с требованиями Жилищного кодекса РФ.

За совершение административных правонарушений в лицензионно-разрешительной сфере предусматриваются шесть административных наказаний по проекту КоАП РФ. При этом предполагаются некоторые изменения.

Во-первых, в санкциях составов административных правонарушений отсутствует предупреждение. Считаем, назначение предупреждения неэффективным в лицензионно-разрешительной сфере, ввиду повышенной потенциальной или реальной общественной опасности.

Во-вторых, изменился административный штраф. По-прежнему, являясь самым распространенным административным наказанием, он содержится как административное наказание за каждое административное правонарушение в лицензионно-разрешительной сфере.

Согласно ст. 3.10. проекта КоАП РФ предусмотрены другие способы исчисления административного штрафа. Так, с учетом сложившейся законодательной практики изменен верхний и нижний пределы административного наказания в виде штрафа. Теперь максимальный административный штраф, налагаемый на юридических лиц может достигать до пяти миллионов рублей согласно ст. 15.4. проекта КоАП РФ «Осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия, в том числе выявленных объектов

культурного наследия, без специального разрешения (лицензии) либо с нарушением требований специального разрешения (лицензии)»).

Вместе с тем, анализ составов правонарушений показал, что для более эффективной реализации административной ответственности в лицензионно-разрешительной сфере представляется необходимым сбалансировать размеры административного штрафа в зависимости от категории (вида) административного правонарушения, установив при этом большие пределы для каждого состава административного правонарушения.

В-третьих, в составах административных правонарушений в лицензионно-разрешительной сфере в проекте КоАП РФ появились обязательные работы. Представляется обоснованным распространение данного наказания на сферу лицензирования и выдачи разрешений. При этом абсолютно справедливо существенно сокращен предельный срок назначения обязательных работ, что являлось предметом длительных научных дискуссий<sup>407</sup>. В новом КоАП РФ он составляет шестьдесят часов и по максимуму используется в некоторых составах правонарушений. В качестве примера можно привести ст. 34.30. проекта КоАП РФ в которой за незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов установлены обязательные работы на срок от двадцати до пятидесяти часов.

В-четвертых, дисквалификация как административное наказание, используется не так часто за совершение правонарушений в исследуемой области, так как должностные лица не всегда привлекаются к ответственности. Согласно ч. 3 ст. 15.4. проекта КоАП РФ за осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия, в том числе выявленных объектов культурного наследия, с грубым нарушением требований, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), либо неоднократным нарушением таких требований в качестве альтернативы административному штрафу предусмотрена дисквалификация на срок от одного года до двух лет. Представляется оправданным и эффективным использование такого наказания как в действующем КоАП РФ, так и новом.

В-пятых, конфискация, которая будет распространяться не только на орудия и предметы административного правонарушения, но и на не являющиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения маломерные суда, автотранспортные средства, а также прицепы к ним, подлежащие государственной регистрации и пр. Так, согласно ст. 17.57. проекта КоАП РФ за нарушение стандартов (норм, правил) безопасного проведения, поиска,

разведки или разработки минеральных ресурсов, буровых работ, либо условий лицензии на водопользование, на региональное геологическое изучение, поиск, разведку или разработку, либо условий договоров водопользования, решений о предоставлении водного объекта в пользование, а также стандартов (норм, правил) использования или охраны минеральных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и (или) исключительной экономической зоны РФ должностным лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам будет назначаться административный штраф с конфискацией судна и иных орудий совершения административного правонарушения или без такой.

На наш взгляд, представляется обоснованным дополнить КоАП РФ новым административным наказанием – конфискацией доходов, полученных в результате предпринимательской деятельности, осуществляемой без лицензии (разрешения) или с нарушением ее условий. В этом случае эффект от административного наказания будет выше, чем просто наложение административного штрафа.

В-шестых, административное приостановление деятельности также предположительно будет назначаться юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям за правонарушения в лицензионно-разрешительной сфере. В проекте КоАП РФ этот вид наказания предлагается переименовать как административный запрет деятельности с сокращением предельного срока его назначения с девяноста до тридцати суток. Согласно ст. 23.1. 4. проекта КоАП РФ осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) будет влечь наложение на индивидуальных предпринимателей, юридических лиц административный запрет деятельности на срок до тридцати суток.

Считаем возможным в новом КоАП РФ ещё снизить срок административного приостановления деятельности до 15 суток, так как в большинстве случаев данный вид административного наказания ведет к банкротству юридического лица или индивидуального предпринимателя.

В-седьмых, на лицензионно-разрешительные отношения распространили такое наказание как административный арест. В соответствии со ст. 34.30 незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов, имеющим специальное разрешение (лицензию) на осуществление частной детективной или охранной деятельности, в связи с осуществлением этой деятельности влечет административный арест на

срок до пятнадцати суток. На наш взгляд в лицензионно-разрешительной сфере использование административного ареста излишне. Для этого имеются другие, успешно применяемые административные наказания.

С проблемой административных наказаний связан еще один вопрос, являющийся по мнению многих ученых и Юрия Марковича Козлова предметом многолетней дискуссии<sup>408</sup>. Имеется в виду приостановление или аннулирование лицензии (разрешения) на осуществление определенного вида деятельности. Российское законодательство о лицензировании предусматривает применение таких мер административного принуждения. Однако дискуссионным остается вопрос о том, к какому виду административно-принудительных мер они относятся. Поддерживаем мнение Ю.М. Козлова о том, что возникают ассоциации с предусмотренным КоАП РФ административным наказанием в виде лишения специального права, предоставленного физическому лицу. С этой мерой административного воздействия перекликается лишение (отзыв) лицензии. Тем не менее КоАП РФ не относит его к числу административных наказаний, что порождает, как уже отмечалось, довольно оживленную дискуссию. Новый КоАП РФ (ст. 14.1 главы «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности») не предусматривает лишения предпринимателей лицензии за нарушение правил лицензирования. По поводу лишения (приостановления, отзыва или отмены) лицензии существуют различные мнения. В основном, но с различного рода оговорками, большинство склоняется к тому, чтобы включить эту меру в число административных наказаний. Во-первых, установленный порядок лицензирования применим как к физическим, так и к юридическим лицам. Во-вторых, юридические лица теперь официально признаны субъектами административной ответственности. В связи с этим, считаем актуальным и на сегодняшний день вывод Юрия Марковича Козлова о том, что данная принудительная мера вполне отвечает основным качествам административного наказания<sup>409</sup>.

Представленные в статье предложения о совершенствовании административных наказаний в сфере лицензирования, выдачи разрешений в свете концепции и проекта нового КоАП РФ являются предметом для дальнейшей дискуссии. На наш взгляд, это позволит повысить эффективность реализации административной ответственности в указанной сфере общественных отношений, ведь как показывает практика, нарушения лицензионно-разрешительных требований встречаются часто.

**Студеникина М.С.,**  
кандидат юридических наук,  
профессор кафедры административного права и процесса  
Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА),  
заслуженный юрист РФ

## **Административная ответственность за нарушение законодательства в сфере рекламного бизнеса**

В механизме государственного регулирования предпринимательской деятельности важная роль отводится установлению административной ответственности за нарушение законодательства о рекламе. В условиях развития рынка товаров, работ, услуг и усиливающейся борьбы за благосклонность потребителя значение рекламы возрастает. Имея сильное информационное, социальное и психологическое влияние на людей, реклама может как способствовать эффективному продвижению товаров на рынке, так и серьезно деформировать мнение потребителя относительно потребительских свойств предлагаемых конкурентами товаров<sup>410</sup>. Поэтому так важно при организации рекламной деятельности удовлетворить интересы не только коммерческих организаций и предпринимателей, но и интересы государства и его граждан.

Непременным условием достижения такого баланса интересов при реализации административной ответственности является уяснение каждым правоприменителем, рассматривающим конкретное дело о нарушении рекламного законодательства, двух концептуальных вопросов: 1) как сам законодатель трактует понятие предпринимательской деятельности; 2) какие признаки характеризуют рекламу как особый вид информации.

Легальное определение предпринимательской деятельности дано в Гражданском кодексе РФ. В соответствии со ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Анализ данного определения позволяет выделить следующие признаки предпринимательской деятельности.

Предпринимательская деятельность характеризуется самостоятельностью. Выделяют имущественную и организационную самостоятельность предпринимателя.

Имущественная самостоятельность определяется наличием у субъекта предпринимательства обособленного собственного иму-

щества как экономической базы деятельности. Объем имущественной самостоятельности зависит от того юридического титула, на основе которого это имущество принадлежит субъекту.

Организационная самостоятельность - это возможность принятия самостоятельных решений в процессе всех этапов предпринимательской деятельности. Однако сам признак самостоятельности содержит в себе определенный элемент условности, поскольку процедура осуществления предпринимательства во многом регламентирована государством и предприниматель обязан соотносить свои действия (бездействие) с действующими правовыми нормами<sup>411</sup>.

Предпринимательская деятельность сопряжена с риском для самого субъекта предпринимательства. Рисковый характер не допускает существования заведомо убыточных предприятий, которые при плохих результатах хозяйствования могли бы обратиться за поддержкой к государству.

Предпринимательская деятельность ориентирована на систематическое получение прибыли. Извлечение прибыли - это цель предпринимательской деятельности, но далеко не обязательный ее результат. Само по себе отсутствие прибыли (или даже убыток) от этой деятельности не может служить основанием для вывода о том, что такая деятельность не является предпринимательской со всеми вытекающими отсюда последствиями. Значит, даже при отсутствии прибыли возможность привлечения к административной ответственности сохраняется. Вместе с тем, если получение прибыли как цель не ставится изначально, деятельность нельзя назвать предпринимательской, поскольку она не носит коммерческого характера<sup>412</sup>.

Данное в ГК РФ определение предпринимательской деятельности не дает ответа на вопрос о том, что признавать систематическим получением прибыли. Четких критериев систематичности законодательство пока не выработало, поэтому вопрос остается дискуссионным.

Многие теоретики и практики считают, что систематичность может рассматриваться только как получение прибыли два раза и более. Между тем есть и другая позиция, согласно которой состав правонарушения может образоваться и однократное действие лица, если в ходе рассмотрения дела будет доказано, что однократный факт реализации товаров, выполнения работ или оказания услуг является началом осуществления деятельности, направленной на систематическое получение прибыли. В качестве таких доказательств может выступать, например, количество товара, его ассортимент, объем разовых продаж, доля прибыли от такой деятельности в общих доходах лица, получение прибыли определенное количество раз за

некоторый отчетный период. Такой подход к уточнению понятия «систематичность получения прибыли» не противоречит общему смыслу ст. 2 ГК РФ. Ведь в данном Гражданском кодексе определении предпринимательская деятельность связывается не с систематичностью самой деятельности, а с деятельностью, лишь направленной на систематическое получение прибыли.

Что касается понятия рекламы, то оно дается в Федеральном законе от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (далее - Закон о рекламе). Реклама определяется как «информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке». Таким образом, российский законодатель рассматривает рекламу как информацию, наделенную определенными признаками, совокупность которых позволяет ограничить ее от других видов информации.

Первый признак - это способ, форма и средства, которые могут использоваться для распространения рекламной информации. В Законе о рекламе эти способы названы как «любые». Это означает, что не важно, перечислены они в законе или рекламодатель придумал некий новый, своеобразный способ, - в любом случае такая информация будет являться рекламой.

Наиболее распространенными формами рекламирования признаются: телереклама; радиореклама; реклама в прессе; наружная реклама; реклама при кино- и видеообслуживании; реклама на транспортных средствах с их использованием; реклама на интернет-сайте; раздача образцов; проведение промоакций. Безусловно, это наиболее классический перечень форм рекламирования. Но он весьма приблизителен.

Рекламе в ее нормативном понимании свойствен также такой признак, как специфическая целевая направленность. В Законе о рекламе он сформулирован таким образом, что «реклама всегда адресована неопределенному кругу лиц». Этот признак означает, что при распространении рекламной информации заранее невозможно персонализировать всех лиц, которые будут ее получателями. Несмотря на видимую простоту данного признака, он оказался спорным в правоприменительной практике. По этому поводу потребовалось специальное разъяснение Федеральной антимонопольной службы (ФАС России). В своем письме ФАС России разъяснила, что «под неопределенным кругом лиц понимаются те лица, которые не могут быть заранее определены в качестве получателей рекламной ин-

формации и конкретной стороны правоотношения, возникающего по поводу реализации объекта рекламирования»<sup>413</sup>.

Следующий признак, который присвоен рекламе законом, - это цель распространения рекламной информации. В законе определено несколько целей. Они могут возникать как в совокупности, так и по отдельности. Цель рекламы - привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и к его продвижению на рынке. Если буквально толковать данный признак, то это способность рекламы воздействовать на потребителя таким образом, чтобы менять его мнение о товаре, воздействовать на его мотивацию, побуждать его на совершение определенных действий<sup>414</sup>.

Стоит обратить внимание, что Закон о рекламе помимо перечисления общих признаков рекламы указывает также на ту информацию, которая не является рекламной, что облегчает правоприменителю отграничить рекламу от иной информации.

С точки зрения Закона о рекламе (ч. 1 ст. 2), рекламой не являются: информация, раскрытие или распространение либо доведение до потребителя которой является обязательным в соответствии с федеральным законом; справочно-информационные и аналитические материалы (обзоры внутреннего и внешнего рынков, результаты научных исследований и испытаний), не имеющие в качестве основной цели продвижение товара на рынке и не являющиеся социальной рекламой; сообщения органов государственной власти, иных государственных органов, сообщения органов местного самоуправления, сообщения муниципальных органов, которые не входят в структуру органов местного самоуправления, если такие сообщения не содержат сведений рекламного характера и не являются социальной рекламой; вывески и указатели, не содержащие сведений рекламного характера; объявления физических лиц или юридических лиц, не связанные с предпринимательской деятельностью; информация о товаре, его изготовителе, об импортере или экспортере, размещенная на товаре или его упаковке; любые элементы оформления товара, помещенные на товаре или его упаковке и не относящиеся к другому товару.

В ст. 5 Закона о рекламе в числе общих требований к рекламе в первую очередь называются ее добросовестность и достоверность.

Недобросовестной признается реклама, которая:

1) содержит некорректные сравнения рекламируемого товара с находящимися в обороте товарами, произведенными другими изготовителями или реализуемыми другими продавцами;

2) порочит честь, достоинство или деловую репутацию лица, в том числе конкурента;

3) представляет собой рекламу товара, реклама которого запрещена данным способом, в данное время или в данном месте;

4) является актом недобросовестной конкуренции в соответствии с антимонопольным законодательством (определение недобросовестной конкуренции дано в ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Недостовойной в соответствии с законом признается реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения. Причем перечень этих сведений определен в законе исчерпывающим образом.

Статья 5 Закона о рекламе, устанавливающая общие требования к рекламе, содержит в основном нормы-запреты и определяет пределы дозволенного в рекламе. Из этих названных общих позиций нужно исходить, анализируя статьи КоАП РФ, в которых установлена административная ответственность за нарушение законодательства о рекламе.

Административная ответственность за нарушение законодательства о рекламе установлена следующими статьями КоАП РФ: ст. 5.9 (нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности); ч. 1 ст. 6.13 (незаконная реклама наркотических веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства либо психотропные вещества, либо их прекурсоры); ч. 2 ст. 11.21 (в части нарушения установки в границах полосы отвода автомобильной дороги рекламных конструкций, не соответствующих требованиям технических регламентов); ст. 14.3 (нарушение законодательства о рекламе); ст. 14.1<sup>1</sup> (в части рекламы табака и табачной продукции); ст. 14.7 (нарушение требований к установке и эксплуатации рекламной конструкции); ст. 14.38 (размещение рекламы на дорожных знаках и транспортных средствах); ч. 6 ст. 19.8 (непредставление в федеральный антимонопольный орган сведений (информации), предусмотренных законодательством о рекламе); ст. 19.31 (нарушение сроков хранения рекламных материалов).

Многие из названных нарушений законодательства о рекламе по способу описания их объективной стороны имеют сложный состав, поскольку в них присутствует несколько объектов посягательства. Именно поэтому они отделены от ст. 14.3, имеющей общий характер и один объект посягательства - общественные отношения в области рекламы.

Остановимся подробнее на анализе ст. 14.3 КоАП РФ. Она состоит из шести частей. Административная ответственность по ч. 1 комментируемой статьи наступает за все нарушения законодательства о рекламе, за исключением тех, которые предусмотрены ч. 2 - 6 этой

же статьи, а также ч. 4 ст. 14.3, ст. 14.37, 14.38, 19.31 КоАП РФ. Таким образом, здесь налицо соотношение общих и специальных норм с преобладанием юридической силы последних.

К самостоятельным составам нарушения законодательства о рекламе, закрепленным в ч. 2 - 6 ст. 14.3 КоАП РФ, относятся:

а) нарушение порядка прерывания рекламой теле- или радиопрограмм;

б) превышение допустимого законодательством о рекламе объема рекламы в теле- или радиопрограммах;

в) распространение рекламы в теле- или радиопрограммах в дни траура, объявленные в Российской Федерации;

г) превышение допустимого законодательством о рекламе объема рекламы, распространяемого в периодических печатных изданиях (объем рекламы в таких изданиях должен составлять не более чем 40% одного номера периодических печатных изданий. Требование о соблюдении указанного объема не распространяется на периодические печатные издания, которые зарегистрированы в качестве специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера и на обложке которых и в выходных данных которых содержится информация о такой специализации);

д) прерывание рекламой при кино- и видеообслуживании демонстрации фильма;

е) совмещение рекламы с демонстрацией фильма, религиозной телепередачи, телепередачи продолжительностью менее чем 15 минут, трансляцией агитационных материалов, распространяемых в телепрограммах и телепередачах в соответствии с законодательством о выборах и референдумах способом «бегущей строки» или иным способом ее наложения на кадр демонстрируемого фильма либо телепрограммы или телепередачи;

ж) нарушение установленных законодательством требований к рекламе лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг, в том числе методов лечения, а также биологически активных добавок.

Субъектами предусмотренных в ст. 14.3 правонарушений могут быть как физические, так и юридические лица. По ч. 1 ст. 14.3 в числе возможных субъектов названы рекламодатели, рекламопроизводители или рекламораспространители, а также должностные лица указанных юридических лиц.

Субъектами предусмотренных в ч. 2 - 6 комментируемой статьи правонарушений являются рекламораспространители и их должностные лица. Такой подход к определению субъектов ответственности логичен и непосредственно обусловлен характером деятельности этих лиц. Так, ответственность за содержание рекламы несет

рекламодатель, тогда как за корректность формы ее распространения отвечает рекламораспространитель.

Трактовка понятий «рекламодатель», «рекламопроизводитель», «реklamораспространитель» дана в ст. 3 Закона о рекламе. Определение рекламодателя как изготовителя или продавца товара либо лица, определившего содержание рекламы, позволяет сделать вывод, что речь идет о лице, заказавшем рекламу по договору.

Субъектов, оказывающих рекламные услуги, закон разделяет на два вида:

рекламопроизводитель («лицо, осуществляющее полностью или частично приведение информации в готовую для распространения в виде рекламы форму»);

реklamораспространитель («лицо, осуществляющее распространение рекламы любым способом, в любой форме и с использованием любых средств»).

На практике часто встречаются ситуации, когда эти две функции может совмещать одно юридическое лицо или физическое лицо в качестве индивидуального предпринимателя<sup>415</sup>.

С субъективной стороны предусмотренные ст. 14.3 правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Дела об административных правонарушениях по указанной статье рассматривают федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы (ст. 23.48 КоАП РФ).

Применительно к нарушениям законодательства о рекламе существует особенность, касающаяся давности привлечения к административной ответственности. Постановление по делу об административном правонарушении в области рекламы не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. При длящемся правонарушении этот срок начинает исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ).

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

## **Меры государственного принуждения в сфере обеспечения экологической безопасности**

Одной из глобальных проблем на сегодняшний день признается проблема защиты окружающей среды, которая включает в себя совокупность компонентов природной среды, а также антропогенных объектов. Последние представляют собой порожденные человеком и его хозяйственной деятельностью факторы, оказывающие преимущественно негативное воздействие на человека, состояние его здоровья и на условия его жизни.

Изменение природной среды, вызванное антропогенными факторами, связанное с изменением климата, истощением недр, потерей биологического разнообразия, опустыниванием, загрязнением атмосферного воздуха, почвы промышленными и автотранспортными выбросами, поверхностных и подземных вод, а также морской среды и другими негативными для окружающей среды процессами, стало заметно уже не только специалистам. Недаром на государственном<sup>416</sup> уровне нынешнее состояние окружающей среды на территории Российской Федерации оценивается, по экологическим параметрам, как неблагоприятное, несмотря на различные меры, принимаемые в целях снижения величины показателей антропогенного воздействия.

Утвержденные Президентом РФ 30 апреля 2012 г. «Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года» определили стратегическую цель и основные задачи государства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также механизмы их реализации. В качестве целей экологической политики выступает обеспечение реализации концепции устойчивого экономического развития при сохранении экологического благополучия, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Экологическая безопасность, являясь разновидностью национальной безопасности, представляет собой состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий<sup>417</sup>. Важность защищенности окружающей среды

настолько велика, что первоочередным становится вопрос не только о сохранении природы, но и человечества. В связи с этим, обеспечение экологической безопасности является одной из основных функций государства по обеспечению прав граждан на благоприятную для жизни окружающую среду. Государство, его органы и должностные лица сегодня ставят перед собой задачу по поиску и своевременному применению таких методов, которые давали бы возможность прогнозировать внешние и внутренние угрозы экологической безопасности, не допускать их, а в случае возникновения – своевременно выявлять и устранять.

Среди обширного перечня методов государственного управления значимую роль выполняет государственное принуждение. Закрепление и последующее применение соответствующих мер, учитывая их серьезные правоограничительные возможности, требует взвешенного подхода. Весьма важно установить оптимальные пределы государственно-правового принуждения вообще и в сфере обеспечения экологической безопасности, в частности.

Существенное значение в обеспечении экологической безопасности имеет административная ответственность. Такое положение продиктовано простотой ее применения, в связи с чем, возможностью оперативно решать широкий круг правоохранительных задач в рассматриваемой сфере, а также ее универсальным характером, что обусловлено ее применением как в отношении физических, так и юридических лиц.

Пределы государственного принуждения в сфере обеспечения экономической безопасности обусловлены рядом объективных факторов: ведение экологически неоправданной хозяйственной и иной деятельности, представляющей повышенную опасность для окружающей среды, жизни и здоровья людей; уровнем антропогенного воздействия на окружающую среду; существующие и вероятные вызовы и угрозы экологической безопасности; невозможность защиты и обеспечения качества окружающей среды, необходимой для благоприятной жизни человека, принудительными средствами; соразмерность применяемых мер и возможных последствий их применения.

Характеристика пределов административной ответственности предполагает анализ средств их нормативно-правового закрепления. К числу таких средств, в первую очередь, относится определение исчерпывающего перечня применяемых мер. В целях исключения возможности расширительного толкования со стороны правоприменителя, такой перечень должен быть «закрытым». Учитывая тот факт, что в подавляющем числе случаев административная ответственность реализуется посредством применения администра-

тивных наказаний, то речь должна идти о видах административных наказаний, исчерпывающий перечень которых определен в статье 3.2 КоАП РФ. При этом за совершение экологических правонарушений применяются только: предупреждение, административный штраф, административное приостановление деятельности, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения и лишение специального права, предоставленного физическому лицу. Анализ практики применения положений КоАП РФ указывает на то, что такие виды наказаний как конфискация, административное приостановление деятельности и штраф, играющий доминирующую роль, – являются наиболее эффективными методами борьбы с экологическими правонарушениями.

К средствам определения пределов административной ответственности в сфере экологической безопасности относится и закрепление оснований ее применения, среди которых можно выделить: наличие правовой нормы, установившей обязанность (запрет) и содержащей санкцию за ее неисполнение; наличие в деянии признаков состава экологического правонарушения; вина субъекта ответственности (физического или юридического лица), а также акт компетентного субъекта о наложении конкретного взыскания за экологическое правонарушение.

Учитывая непосредственную связь между административным наказанием и административной ответственностью, одним из средств ограничения последней в сфере обеспечения экологической безопасности является конкретизация ее цели. С учетом положений ст. 3.1 КоАП РФ, административная ответственность в сфере обеспечения экологической безопасности должна быть направлена на предупреждение вызовов и угроз в рассматриваемой сфере.

Определение перечня субъектов административной юрисдикции является еще одним средством установления границ административной ответственности в сфере обеспечения экологической безопасности. В числе федеральных органов, уполномоченных рассматривать дела об экологических правонарушениях, КоАП, помимо судей и органов внутренних дел, определяет органы пограничной службы; органы, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, ветеринарный и фитосанитарный надзор; органы, осуществляющие надзор в сфере природопользования; органы технологического и атомного надзора; охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков; гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды; государственного земельного контроля; органы, осуществляющие государственный надзор за соблюдением правил на различных видах транспорта и иные, в зависимости от вида административного эко-

логического правонарушения. Значимость данного средства заключается в том, что в рамках конкретного дела по итогам привлечения лица к ответственности, уполномоченным субъектом оформляется индивидуальный правовой акт, обладающий государственно-властным характером, в связи с чем, установление пределов компетенции субъектов по рассмотрению дел об административных правонарушениях является гарантией соблюдения принципа законности.

В качестве последних инструментов установления пределов административной ответственности в сфере обеспечения экологической безопасности можно назвать урегулированный нормами административно-процессуального права порядок осуществления процессуальной деятельности и документального закрепления её результатов, а также юридические гарантии, представляющие собой нормативно-правовые предписания, обусловленные особенностями их функциональной роли в процессе правового регулирования рассматриваемой сферы отношений. К последним можно отнести: закрепление административной ответственности на законодательном уровне; дифференциация ответственности для должностных лиц; наличие юридических процедур; право лиц, привлеченных к административной ответственности, на обжалование и возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного привлечения к административной ответственности; контрольно-надзорная деятельность и др.

Указанные средства дают возможность определить соответствующие пределы административной ответственности в сфере обеспечения экологической безопасности. Вместе с тем, необходимо отметить, что, несмотря на серьезные изменения, внесенные за последнее время в административное законодательство в области охраны окружающей среды, позволившие решить ряд первостепенных задач, а также ужесточение административной ответственности, снижения количества совершаемых экологических правонарушений не происходит. Статистика показывает, что число выявляемых правонарушений ежегодно растет, а, следовательно, будут расширяться и границы применения административной ответственности.

## Раздел 4. Труды молодых ученых

*Бобылева М.Н.,  
адъюнкт кафедры административного права  
Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя*

### **Административная ответственность за незаконное использование товарного знака**

Стремительное развитие рыночных отношений способствует увеличению количества различных товаров, вследствие чего увеличивается конкуренция между продавцами товаров. Основным конкурентно-способным средством реализации товара является использование товарного знака, в качестве средства индивидуализации товара.

Согласно ст.1477 Гражданского кодекса Российской Федерации под товарным знаком понимается «обозначение, служащее в целях индивидуализации товаров юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, признается исключительное право, удостоверяемое свидетельством на товарный знак»<sup>418</sup>.

Использование товарного знака при реализации товара направлено на повышение спроса среди потребителей. Товарный знак имеет вся продукция, начиная одеждой, обувью, парфюмерией и, заканчивая, продуктами питания. Товарный знак является особым символом товарной ответственности, который несет в себе информацию о правообладателе, о происхождении товара и о его качестве. Ключевой функцией товарного знака является вызвать доверие потребителя и зарекомендовать свою продукцию на рынке, как товар высокого качества.

По мнению Пермяковой В.А., «под незаконным использованием товарного знака понимается использование товарного знака без разрешения правообладателя посредством изготовления и размещения на товарах, этикетках, упаковках товаров, которые вводятся в гражданский оборот на основании предложения к продаже, продажи, в том числе посредством сети Интернет; демонстрации на выставках, ярмарке, ввоз/вывоз товара на территорию Российской Федерации на которых незаконно нанесен товарный знак или хранения таких товаров»<sup>419</sup>.

Административная ответственность за незаконное использование товарного знака предусмотрена ст.14.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ).

Объектом данного административного правонарушения являются общественные отношения в сфере предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.

Основной ущерб, при совершении административного правонарушения, причиняется правообладателю товарного знака. Согласно Гражданскому кодексу РФ, под правообладателем понимается лицо, на имя которого зарегистрирован товарный знак<sup>420</sup>. Правообладатель действует в рамках исключительного права, он может распоряжаться и использовать товарный знак на товарах, при выполнении работ или оказании услуг, на документации, в предложениях товаров или о выполнении работ и услуг, а также в сети «Интернет». Для того чтобы получить статус «Правообладателя», лицу необходимо зарегистрировать товарный знак в открытом реестре товарных знаков в Роспатенте. При прохождении процедуры регистрации и получения исключительного права, правообладатель получает правовую охрану своего товарного знака, как средства индивидуализации товара.

Диспозиция статьи 14.10 охватывает широкий круг действий, образующих состав административного правонарушения. Анализ судебной практики показал, что по ч.1 ст.14.10 квалифицируются такие действия как размещение на этикетках, упаковках товаров (например, комбинированное обозначение с изобразительными элементами, а также словесными элементами «ЭКСПОРТНАЯ СЕРИЯ», «Dr. ESSENT», «№ 4», «ESSENTUKI», «RESORT», которые размещены на этикетках, изображенных на фотографиях этикеток товаров, сходны до степени смешения с зарегистрированными в государственном реестре наименований «ЕССЕНТУКИ-4», «ЕССЕНТУКИ № 4»<sup>421</sup>, незаконная перевозка товаров с незаконным использованием товарного знака, использование товарного знака на вывесках, выставках, ярмарках. Согласно ч.2 ст.14.10 КоАП РФ административная ответственность за незаконное использование товарного знака предусмотрена при реализации товара, содержащего незаконное воспроизведение чужого товарного знака. Реализация подобного товара происходит посредством продажи и предложения к продаже товаров с чужим товарным знаком. При анализе судебной практики предметом незаконного воспроизведения чужого товарного знака является одежда, обувь, продукты питания, фармацевтическая продукция, косметика, парфюмерия и т.д.

Субъектами, административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.10 КоАП РФ являются физические лица (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства); должностные лица, в число которых входят индивидуальные предприниматели; юридические лица<sup>422</sup>.

За нарушение, заключающееся в реализации товаров, содержащих незаконное воспроизведение товарного знака, к административной ответственности, предусмотренной статьей 14.10 КоАП РФ, может быть привлечено любое лицо, занимающееся этой реализацией, а не только первый продавец соответствующего товара<sup>423</sup>.

Субъективная сторона при незаконном использовании товарного знака заключается в умышленной форме вины. Также правонарушение может быть совершено по неосторожности, в том случае, если лицо знало или должно было знать, что использует товарный знак, но самонадеянно не проверило, осуществляет ли он реализацию исключительного права на использование товарного знака на законных основаниях или нет.

Постановление Пленума Арбитражного суда дало разъяснение по факту привлечения к административной ответственности юридического лица. Юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности за незаконное использование товарного знака также в том случае, если оно не знало, что используемый им товарный знак был уже зарегистрирован, так как у него имелась возможность для соблюдения правовых норм, связанных с использованием товарного знака<sup>424</sup>.

В качестве необязательного признака субъективной стороны усматривается цель совершения административного правонарушения. Так, целью лица, незаконно использующего товарный знак является материальное обогащение и получение личной выгоды, а также привлечение потребителя к приобретению того или иного товара по более низкой цене, чем у конкурента.

В качестве санкции за совершение административного правонарушения предусмотрены следующие виды административных наказаний: административный штраф, который варьируется в зависимости от субъекта административного правонарушения, так для физического лица по ч.1 ст.14.10 КоАП РФ размер штрафа составляет от 5000 до 10000 тысяч рублей с конфискацией предметов административного правонарушения, для должностных лиц от 10 тыс. руб. до 50 тыс. руб., с конфискацией предметов административного правонарушения, для юридических лиц - от 50 тыс. руб. до 200 тыс. руб., с конфискацией предметов, содержащих чужие товарные знаки. Санкция по ч.2 ст.14.10 КоАП РФ, предусматривает в качестве административного наказания для граждан административный штраф в размере двукратной стоимости товара, но не менее 10 тыс.руб., на должностных лиц – в трехкратном размере стоимости товара, но не менее 50 тыс.руб., для юридических лиц – в пятикратном размере с конфискацией предметов административного правонарушения.

Таким образом, современный этап развития общества предполагает развитие рыночных отношений и «здоровой конкуренции» между производителями и продавцами товаров на рынке. В качестве индивидуализации своего товара производитель использует товарный знак. Правообладатель обладает исключительным правом пользоваться и распоряжаться товарным знаком, соответственно может размещать свой товарный знак на реализуемом продукте. В целях защиты правообладателей за незаконное использование товарного знака лица могут быть привлечены к различным видам юридической ответственности. Одним из видов такой ответственности является административная ответственность, которая выступает в качестве меры административной преюдиции, в целях предупреждения совершения уголовного преступления. Задача органов, осуществляющих административно-правовое регулирование данного направления деятельности, должны осуществлять предупредительные меры и проводить профилактические мероприятия, чтобы минимизировать нахождение контрафактной продукции на современном рынке.

## **О некоторых путях совершенствования административной ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения техническими средствами контроля**

Управление дорожным движением, обеспечение его оптимизации, безопасности участников дорожного движения зависит от многих факторов, среди которых важнейшим является повышение эффективности и адресности административной ответственности, использование для этого современных, в том числе технических средств контроля.

Конечно легко снизить аварийность на дорогах или даже довести ее до нулевого уровня, просто остановив движение автотранспорта, но очевидно, что это не выход из положения. Многочисленные исследования (Ю.Н. Калюжный, В.Н. Конин, А.И. Коробеев, П.В. Молчанов, Б.В. Россинский и др.) позволили выделить и ранжировать причины и условия высокого уровня аварийности на дорогах, воздействуя на которые вполне возможно значительно снизить уровень аварийности, доведя его до социально приемлемого уровня.

Уже достоверно доказано, что среди причин, которые негативно влияют на уровень аварийности на дорогах, особое место занимают превышение разрешенной скорости движения, особенно на аварийных и опасных участках дорог, невнимательное вождение, несоблюдение дистанции и др. Именно в этом направлении необходимо использовать различные технические средства контроля за движением.

Отечественный и еще в большей степени зарубежный опыт показывают, что расширение возможностей технических средств контроля дорожного движения позволяет не только обеспечить безопасность на дорогах, но и более эффективно организовать дорожное движение. Ежегодно растут не только количество применяемых фото и видео средств, но расширяется их функциональность. Если совсем недавно контролировались лишь превышение установленной скорости движения, остановка и стоянка в запрещенном месте, движение по выделенной для общественного транспорта полосе, то уже сегодня фиксируется выезд за стоп-линию, движение по обочине, поворот не со своего ряда, выезд на перекресток, если за ним образовалась пробка.

В ближайшее время будут контролироваться техническими средствами не пристегнутый ремень безопасности, разговор во время движения по сотовому телефону без использования громкой связи, фиксироваться автотранспорт, водитель которого не оплатил парковку и мн. др.

Расширение возможностей технических средств позволяет не только сократить количество сотрудников дорожно-патрульной службы, водители и другие участники дорожного движения становятся более дисциплинированными, снижается аварийность на дорогах. Статистика красноречиво подтверждает этот вывод: только за два месяца 2020 г. произошло 2856 дорожно-транспортных происшествий, что на 3,2 % меньше, чем в аналогичном периоде прошлого года (далее – АППГ), погибло 764 человека (+ 3,7 % к АППГ), ранено 4298 чел. (- 2,8 % к АППГ)<sup>425</sup>.

Но расширение возможностей технических средств контроля должно не только нормативно регулироваться, должен быть разумным подход как к разработке новых приборов контроля, так и к расширению возможности уже функционирующих, разумный и обоснованный только необходимостью обеспечения безопасности подход к определению новых мест их установки. Если первая задача должна решаться законодателем, то вторая – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Законодатель должен понимать, что ужесточение административной ответственности не единственный и далеко не самый эффективный фактор снижения количества нарушений правил дорожного движения (далее – ПДД), важнее, чтобы новые нормативные правовые акты были направлены в первую очередь на предупреждение нарушений ПДД. Следует создавать такие условия для водителей, чтобы им было не только не выгодно нарушать ПДД, но и были бы исключены сами условия таких нарушений. Можно привести опыт г. Москвы, когда всего несколько лет назад многие водители парковали свои автомобили на газонах во дворах и привлекались к административной ответственности. Но стоило во дворах сделать больше парковок, организовать перехватывающие парковки возле конечных станций метро, как такие нарушения практически исчезли.

И это в значительной степени касается административной ответственности, устанавливаемой с помощью технических средств контроля. Но по мнению экспертов область технического обеспечения безопасности дорожного движения интенсивно развивается в сторону коммерциализации. В качестве примера они приводят введение в 2007 г. института фиксации нарушений ПДД работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами<sup>426</sup>.

В последние несколько лет законодатель активно совершенствует уже действующие составы административных правонарушений, вводит новые. Но, прежде всего отметим некоторые важные особенности применения технических средств для обеспечения безопасности дорожного движения.

Во-первых, законодатель не пошел по казальному бы простому и более легкому пути и не стал включать технические средства во все те статьи КоАП РФ, которые имеют прямое отношение к ним. Например, в 2007 г. в КоАП РФ была введена ст. 12.36.1, которая установила административную ответственность за пользование водителем во время движения транспортного средства телефоном, не оборудованным техническим устройством, позволяющим вести переговоры без использования рук<sup>427</sup>.

Из содержания статьи не ясно каким образом и кто будет устанавливать неправомерное использование телефона. Законодатель использовал лишь возможность бланкетной формулировки статьи, а именно отослал к Правилам дорожного движения<sup>428</sup>, которые запрещают пользоваться во время движения телефоном, не оборудованным техническим устройством, позволяющим вести переговоры без использования рук (норма введена Постановлением Правительства РФ от 24.01.2001 № 67).

Обратим внимание на то, что законодатель по неизвестной причине ввел запрет пользования телефоном только лишь спустя шесть лет после включения аналогичной нормы в ПДД. Можно предположить, что отсутствие технической возможности в то время не позволило это сделать.

Законодатель вполне разумно изменил в этом же году понятие «презумпция невиновности», включив в уже действующую тогда ст. 1.5 КоАП РФ примечание, в соответствии с которым лицо, привлекаемое к административной ответственности, теперь обязано доказывать свою невиновность, в случае совершения им административных правонарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Причем в соответствии со ст. 2.6.1 КоАП РФ к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, ви-

деозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств.

По этому поводу свою позицию сформулировал Верховный Суд Российской Федерации. В своем постановлении от 25.06.2019 г. № 20 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях"<sup>429</sup> он указал, что, во-первых, ст. 2.6.1, ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ установлен особый порядок привлечения к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения при их фиксации техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи. Во-вторых, в этих случаях протокол об административном правонарушении не составляется, постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия собственника (владельца) транспортного средства и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ.

Т.е. налицо пример объективного вменения – привлечение к административной ответственности без доказательства вины лица, привлекаемого к административной ответственности. Но обратим внимание на то, как Верховный Суд РФ, понимая сложность проблемы, через формулировку понятия автоматического режима работы технических средств уходит от необходимости в таких случаях доказывать вину водителя. Под автоматическим режимом он понимает работу технического средства без какого-либо непосредственного воздействия на него человека, когда такое средство размещено в установленном порядке в стационарном положении либо на движущемся по утвержденному маршруту транспортном средстве, осуществляет фиксацию в зоне своего обзора всех административных правонарушений, для выявления которых оно предназначено, независимо от усмотрения того или иного лица.

Кроме того Верховный Суд РФ указал, что если правонарушение было зафиксировано с помощью технических средств, которые не работали в автоматическом режиме, либо с использованием других технических средств (например, телефона, видеокамеры, видеорегистратора), то особый порядок привлечения к административной ответственности не применяется. Должностным лицом согласно ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ выносится постановление по делу об административном правонарушении, либо составляется протокол об административном правонарушении в отношении водителя транспортного средства на основании ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ, либо выносится определение о возбуждении дела об административном правонаруше-

нии и проведении административного расследования в порядке, предусмотренном ст. 28.7 КоАП РФ.

В 2007 г. законодатель установил правило, которое не имеет аналогов за рубежом и которое вызвало обоснованные дискуссии. В соответствии ст. 12.9 КоАП РФ стало разрешено превышать установленную скорость до 20 километров в час. Многие посчитали этот шаг связанным с погрешностью технических средств фиксации скорости. Но факт остается – в городе, где безопасной является скорость 60 км. в час и менее, многие автомобили движутся значительно быстрее.

Мы считаем необходимым отменить нормы, которые позволяют двигаться на 20 км. в час быстрее разрешенной. А то, что многие водители привыкли к существующему положению, то, что существуют технические погрешности приборов фиксации скорости, значения не имеет. Водители так же быстро привыкнут к необходимости точно следовать ограничениям скорости движения, как они привыкли к повышенной скорости. Приборы надо совершенствовать или заведомо устанавливать ограничение с некоторым небольшим запасом во избежание ошибок.

Но не только это мы считаем проблемой, не менее серьезно то, что видеокамеры, фиксирующие скорость движения, устанавливаются не только вблизи школ, общественно опасных или аварийных мест, а там, где заведомо будет совершено превышение скорости и водитель будет оштрафован. Налицо коммерциализация о которой мы говорили в начале статьи. Характерный случай произошел несколько лет назад в Московской области, когда на несколько дней в результате технических сбоев отключились технические средства контроля движения. Вместо того, чтобы обеспокоиться возможным ростом числа нарушений ПДД, один из руководителей области сетовал на непоступление уже запланированных поступлений в бюджет Московской области.

Анализ многих составов 12 главы КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения», а также тех, которые связаны с применением технических средств контроля БДД, позволяет сделать некоторые выводы.

Во-первых. Законодатель должен точно определить, какие показатели могут быть измерены техническими средствами контроля БДД. Причем это должны быть объективные количественные показатели, которые технические средства могут измерить – скорость движения, дистанция и пр.

Во-вторых. Необходимо исключить любые ситуации, при которых могут возникнуть спорные вопросы, например, использование во время движения телефоном. Если фотокамера зафиксировала в

руке водителя телефон, это еще не означает, что автомобиль двигался. Нужны объективные доказательства – видеокадры во время движения. Нужна такая техника фиксации этого и некоторых подобных правонарушений, которая точно устанавливает правонарушение и у водителя не возникает вопросов в его виновности.

В-третьих. Применение технических средств контроля не должно нарушать логику и порядок усиления административной ответственности при повышении степени общественной опасности административного правонарушения. Но имеет место обратная тенденция, когда квалифицирующие признаки правонарушения не влекут за собой усиление ответственности.

Так, например, ст. 12.15 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона. Первые три части этой статьи предусматривают только административный штраф, четвертая часть штраф и лишение права управления транспортным средством. Следующая, ч. 5 ст.12.15 должна предусматривать более серьезное административное наказание, поскольку речь идет о повторном совершении административного правонарушения, предусмотренного предыдущей ч. 4 этой статьи. Но если правонарушение установлено не техническими средствами контроля, то предусмотрено лишение права управления транспортными средствами на срок один год, а в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи - наложение административного штрафа в размере пяти тысяч рублей. Где логика? Такие случаи должны быть удалены из КоАП РФ.

В-четвертых. Необходимо в каждом конкретном случае, в каждой конкретной статье КоАП РФ указать какие показатели контролируются, какая санкция применяется. Например, ст. 12.6 КоАП РФ Нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов должна включать как минимум две части. Первая часть должна устанавливать ответственность за управление транспортным средством водителем, не пристегнутым ремнем безопасности, перевозку пассажиров, не пристегнутых ремнями безопасности, если конструкцией транспортного средства предусмотрены ремни безопасности, а равно за управление мотоциклом или мопедом либо перевозку на мотоцикле пассажиров без мотошлемов или в незастегнутых мотошлемах.

Вторая часть ст. 12.6 КоАП РФ должна регулировать то же самое, но. Только при фиксации правонарушения техническими средствами контроля, соответствующими видеофиксаторами.

В-пятых. Следует избегать применения бланкетных либо отсылочных норм. Например, ч. 2 ст. 12.12 КоАП РФ устанавливает ответственность за невыполнение требования ПДД об остановке перед стоп-линией, обозначенной дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, при запрещающем сигнале светофора или запрещающем жесте регулировщика. В диспозиции исчерпывающе точно сформулировано что запрещено, зачем делать ссылку на ПДД? Или в ПДД иные требования при остановке перед стоп-линией?

Статья 12.13 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение правил проезда перекрестков. Каких правил, ПДД? Часть 2 этой статьи отсылает нас к ПДД уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом проезда перекрестков. Но с какой целью законодатель это делает, чтобы подчеркнуть, что эта норма введена ПДД? Но ПДД утверждены постановлением Правительства РФ, а КоАП РФ это федеральный закон.

Не допустимы и такие формулировки, как в ст. 12.2 КоАП РФ: Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков. О каких правилах идет речь? Есть какие-то специальные правила, либо речь идет лишь о том, что перечислено в диспозиции статьи. А там речь идет лишь о нечитаемых, видоизмененных, нестандартных или установленных с нарушением требований государственного стандарта государственными регистрационными знаками.

Наконец, места установки технических средств контроля должны определяться исключительно по соображениям обеспечения безопасности движения. Коммерциализация применения технических средств контроля должна быть исключена.

## **Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности лиц, совершающих побои<sup>430</sup>**

В условиях современного общества одной из острых проблем остается совершение преступлений и правонарушений против жизни и здоровья человека и гражданина, ведь субъект посягает на основную ценность, охраняемую не только нормативно-правовыми актами, но и высшим законом государства - Конституцией РФ, а также нормами международного права – жизнь. Проблема семейного насилия с каждым годом не теряет своей актуальности, а побои выступают наиболее распространенным преступлением и административным правонарушением.

В 2016 году в КоАП РФ была включена статья 6.1.1. «Побои», которая регламентирует наступление административной ответственности при условии нанесения побоев, либо иных насильственных действий, не повлекших последствия, указанных в ст. 115 УК РФ (Умышленное причинение легкого вреда здоровью), если данные действия не предусматривают уголовного наказания. В свою очередь УК РФ также претерпел изменения в 2016 году, а именно в главу 16 была добавлена ст. 116.1 «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию», которая определяет наступление уголовной ответственности за нанесение побоев, иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий ст. 115 УК РФ, а также не содержащих состава преступления, предусмотренного ст. 116 УК РФ (побои) лицом, которое уже подверглось административному наказанию за аналогичные деяния.

В ст. 116 УК РФ к нанесению побоев и совершению иных насильственных действий добавляются мотивы политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

Отметим, что побои представляют собой нанесение не менее двух ударов, так как при нанесении одного удара данное действие может быть расценено как способ совершения другого деяния, к иным насильственным действиям, причиняющим физическую боль, относятся сдавливание частей тела, вырывание волос и т.п., физическая боль – это как эмоциональная реакция человека на негативное воз-

действие, так и нарушение целостности некоторых частей организма и его функций, в следствие нанесения ударов, а не их последствий.

Существуют проблемы рассмотрения дела об административном правонарушении участковым уполномоченным полиции, а соответственно и защиты лица, подвергнутому семейному насилию. Это выражается в том, что, зачастую, при нанесении побоев в семейно-бытовых условиях следует этап примирения сторон, как правило, на следующий день после подачи заявления. Поэтому участковый уполномоченный полиции выносит отказ в возбуждении дела об административном правонарушении. Также есть пробелы в доказательной базе, например, потерпевший обозначает, что ему нанес побои супруг, а на самом деле не так. Данный факт сложно доказать.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, сделаем выводы. Административная ответственность за побои наступает в случаях, если административное правонарушение совершено впервые, деяние не повлекло тяжких последствий, указанных в ст. 115 УК РФ, отсутствуют мотивы ненависти или вражды. Уголовная ответственность наступает в случаях повторного совершения деяния, не повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ присутствуют мотивы ненависти или вражды. Существуют проблемы привлечения лица к административной ответственности по ст. 6.1.1. Считаем, что следует внести изменение в положения КоАП РФ, а именно добавить норму, регламентирующую недопущение «примирения сторон» по данной статье, что способствует профилактике, а также полноценной защите лица, страдающего от семейного насилия.

## Примечания

<<<sup>1</sup>>> Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы" // "Собрание законодательства РФ", 15.05.2017, N 20, ст. 2901.

<<<sup>2</sup>>> Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015.

<<<sup>3</sup>>> Паспорт приоритетной программы "Реформа контрольной и надзорной деятельности" (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 N 12) (ред. от 30.05.2017). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<<<sup>4</sup>>> Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. С. 94.

<<<sup>5</sup>>> Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2011. С. 44.

<<<sup>6</sup>>> Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. С. 364.

<<<sup>7</sup>>> Исаев И.А. Подходы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере. <http://bujet.ru/article/376994.php> (дата обр.: 12.02.2020).

<<<sup>8</sup>>> Давыдов Р. Мы идем по пути максимальной автоматизации таможенного контроля. Официальный сайт ФТС России. <http://customs.ru/press/federal/document/179879> (дата обр.: 12.02.2020).

<<<sup>9</sup>>> Агамагомедова С.А. Таможенный контроль и информационно-коммуникационные технологии: соотношение и перспективы взаимовлияния // Хозяйство и право. 2016. № 11. С. 114-119.

<<<sup>10</sup>>> Бакаева О.Ю. Посттаможенный контроль в ЕАЭС в условиях цифровизации таможенных отношений: правовые вопросы // Вестник Воронежского государственного университета Серия: Право. 2019. № 2. С. 142-150.

<<<sup>11</sup>>> Мартынов А.В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора в России / В сборнике: Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова. Ответственный редактор А.В. Мартынов. 2018. С. 8-81.

<<<sup>12</sup>>> Петухова Р.А., Григорьева Я.А. Налоговое администрирование в условиях цифровой экономики // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2019. № 46.

<<13>> Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» // СПС «Консультант Плюс». Далее по тексту – «Стратегия».

<<14>> См. пп. «л» п. 4 Стратегии.

<<15>> См. п. 31 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<<16>> Зубарев С.М., Сабаева С.В. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 12-17.

<<17>> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия») // СПС «Консультант Плюс».

<<18>> Соглашение между Федеральной службой судебных приставов и Министерством внутренних дел Российской Федерации об обмене информацией в электронном виде (заключено в г. Москве 14.12.2012 № 12/14-21/1/11806) // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. – № 1. – 2013.

<<19>> Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральным агентством морского и речного транспорта об обмене информацией в электронном виде (заключено в г. Москве 16.09.2014 № 1/8562, № АД-40/8947 // СПС «Консультант Плюс».

<<20>> Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. – 25.03.2019. – № 12. – Ст. 1218.

<<21>> В качестве примеров таких изменений можно привести следующие: Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ введена часть 2 статьи 280 УК РФ («Публичные призывы к осуществлению экстремисткой деятельности»); Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ – часть 2 статьи 205.2 Уголовного кодекса Российской Федерации («Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма»); Федеральным законом от 20 декабря 2017 г. № 412-ФЗ – п. «г» части 2 статьи 245 УК РФ («Жестокое обращение с животными»); Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 519-ФЗ – часть 2 статьи 282 УК РФ («Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства») и др.

<<22>> Приказ МВД РФ от 11 января 2016 г. № 1 «Вопросы эксплуатации программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения

охраны общественного порядка»// <https://mvd.ru> (дата обращения 12.02.2020).

<<23>> См., например: Обидин К.В. О соотношении основания для возбуждения уголовного дела и оснований для предъявления обвинения в условиях цифровизации уголовного судопроизводства//Актуальные проблемы российского права. – 2019. - № 6. – с. 147-155.

<<24>> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

<<25>> См.: Вербицкая М.А. Действия сотрудников полиции при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст.6.1.1 КоАП РФ// Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. - 2017. - №4(24) – с. 291-295.

<<26>> Инструктивное письмо МВД РФ от 13 февраля 2017 г. №1/1615 «О порядке применения норм законодательства об ответственности за побию»// <https://mvd.ru> (дата обращения 12.04.2020).

<<27>> Приказ МВД России от 31 мая 2011 г. № 600 «Об утверждении перечня документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения, создание, хранение и использование которых осуществляется в форме электронных документов» <https://mvd.ru> (дата обращения 12.02.2020).

<<28>> СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с посл. изм.).

<<29>> СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249 (с посл. изм.).

<<30>> Законность. – 2019. – № 12.

<<31>> Законность. – 2009. – № 5 (с посл. изм.).

<<32>> СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005 (с посл. изм.).

<<33>> СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822 (с посл. изм.).

<<34>> Законность. – 2017. – № 11.

<<35>> Законность. – 2014. – № 7.

<<36>> Вестник Конституционного Суда РФ. – 2015. – № 2.

<<37>> Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. – 2020. – № 1 (7). – С. 70.

<<38>> Законность. – 2017. – № 12.

<<39>> Полагаем, что правильнее о внешнефункциональной деятельности прокуратуры в целом, поскольку согласно Закону о прокуратуре надзорная функция (прокурорский надзор) одна.

<<40>> СЗ РФ. – 2016. – № 50. – Ст. 7074.

<<41>> Законность. – 2020. – № 1.

<<42>> Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ // Политические исследования. 2009. №1. С. 97

<<43>> Азизов Р.Ф. Проблема соотношения терминов «электронное правительство» и «электронное государство» в современном информационном праве. С. 137 - 138.

<<44>> Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

<<45>> Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. N 20. Ст. 2372.

<<46>> <http://www.aetp.ru/market-news/item/41910>.

<<47>> Я. Коженко и А. Мамычева Проблемы и противоречия развития государственного управления в современной России: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 336 с.

<<48>> Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: ЮРАЙТ, 2010, 415 с.

<<49>> См.: Воронов А.М. К вопросу о модернизации концепции административного права современной России // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 14 – 17.

<<50>> Сборник материалов X1 Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса», посвящённая памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения). 6-8 октября 2016 года (пос. Небуг Туапсинского района Краснодарского края). – Краснодарский ун-т МВД России 2017. – 256.

<<51>> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ 2010 г. № 31 ст. 4179.

<<52>> См. об этом, например: Актуальные проблемы государственного администрирования в финансово-экономической сфере: Коллективная монография / Под ред. А.М. Воронова, А.А. Фатьянова. М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2014; Воронов А.М. К предмету административного права современной России // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 6-12, Воронов А.М. К вопросу о правовой регламентации государственного администрирования // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 38-43 и др.

<<53>> См: Справка об административных регламентах осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентах предоставления государственных услуг (подготовлено экспертами компании "Гарант") URL: <http://base.garant.ru/5218818/> (дата обращения: 04.09.2019).

<<54>> Справочно: В конце 2009 года в рамках «Электронной России» заработал в тестовом режиме «Портал государственных услуг Российской Федерации», или просто «Госуслуги». К марту 2019 года на нем зарегистрировалось более 70 млн человек, которые воспользовались им более 1,3 млрд раз. Россия вошла в топ-10 стран по интенсивности их использования. Об этом в своем исследовании рассказала международ-

ная консалтинговая компания BCG. Каждый день с помощью портала mos.ru до миллиона пользователей получают услуги онлайн.

<<55>> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / СЗ РФ 06.10.2003, №40, ст. 3822.

<<56>> Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М.: Русский язык, 1990. С. 834.

<<57>> Новая философская энциклопедия: Нац. общ.-научн. Фонд. М: Мысль, 2010.

<<58>> Харченко К. В. Социология управления: от теории к технологии: Учебное пособие. — Белгород: Обл. типография, 2008. — С.14.

<<59>> Большая советская энциклопедия. — 2-е изд. — М.: Архивная копия от 8 февраля 2009.

<<60>> Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. -М.: Юрайт, 2019. С.168-267.

<<61>> Органы управления городом. URL:<https://spravochnik.ru/gosudarstvennoe>. (дата обращения: 10.02.2020).

<<62>> Современный экономический словарь. 1999. URL: <https://how-to-all.com> (дата обращения: 10.02.2020).

<<63>> Латфуллин Г.Р. Диалектика взаимосвязи управления и самоуправления / Вестник университета (ГУУ), 2012, №4.

<<64>> Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 16.01.2020) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности».

<<65>> Центр управления регионом в Подмосковье URL: [https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/centr-upravleniya-regionom-v-podmoskove?utm\\_referrer](https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/centr-upravleniya-regionom-v-podmoskove?utm_referrer) (дата обращения: 4.02.2020).

<<66>> Постановление Правительства Российской Федерации» от 21 апреля 2016 г. № 747-р «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации» от 27 сентября 2011 г. № 797.

<<67>> Доклад подготовлен при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16058. © Зубарев С.М., 2020. © Иванов А.В., 2020.

<<68>> См.: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.11.2019) "Об утверждении государственной программы Рос-

сийской Федерации "Информационное общество" // СПС Консультант-Плюс.

<<69>> См.: паспорт федерального проекта "Цифровое государственное управление", являющегося частью национального проекта "Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации", утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9 // СПС КонсультантПлюс.

<<70>> Подготовлено при информационной поддержке СПСКонсультант Плюс.

<<71>> См.: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»//СЗ РФ.2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<<72>> См.: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»//СЗ РФ.2011.№1. Ст.2.

<<73>> См., напр.: Тарасов И.В. Индустрия 4.0: понятие, концепции, тенденция развития// Стратегии бизнеса. - №6(50). -2018. - С. 57-62.

<<74>> Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. - М.: Международные отношения, - 1999.

<<75>> См.: Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». П.30.

<<76>> Zhinkina I. Yu. Strategic thinking USA// USA-Canada: Economics, politics, culture. - 2002. - №3. - P<.80.

<<77>> См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ// «О стратегическом планировании в Российской Федерации»//СЗ РФ.2014. №26 (ч.1). Ст. 3378.

<<78>> См.: Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»//СЗ РФ.2016. №49. Ст. 6887.

<<79>> См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы»//СЗ РФ.2017. №20. Ст. 2901.

<<80>> См.: Указ Президента РФ от 07.05.2018г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»//СЗ РФ.2018. № 20. Ст. 2817.

<<81>> См.: Федеральный закон от 02.05.2006г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»//СЗ РФ.2006. № 19. Ст. 2060.

<<82>> См.: Указ Президента РФ от 17.04.2017г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»//СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2545.

<<83>> См.: Приказ ГП РФ от 14.09.2017г. № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года»//Законность. № 12. -2017.

<<84>> О социальном значении запретов о роде их юридических черт см.: Кванова З.Д. Запрещающие нормы в механизме правового регулирования // Советское государство и право. —1975. —№11. — С.108-112; Братко А.Г. Запреты в советском праве. — Саратов, 1979; Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М., 1989. Алексеев С.С. Указ. соч. - С.48.

<<85>> Стащенко С.П., Рустамова Д.Р. Особенности квалификации мелкого хищения и повреждения чужого имущества. Сборник статей, тезисов, докладов курсантов и слушателей Москва, 2018. С. 103-109.

<<86>> Щукина Т.В. Административное усмотрение и его проявление в административных процедурах: новые трансформации в условиях цифрового государства и информационного общества. // Юридическая наука. 2018. - № 2. – с. 139.

<<87>> Российская газета, № 46, 02.03.2018.

<<88>> «Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<<89>> <https://stroi.mos.ru/shorthand-reports/asiedaniie-pravitiel-stviennoi-komissii-po-tsifrovomu-razvitiuu-ispol-zovaniuu-informatsionnykh-tiekhnologhiidlia-uluchsheniia-kachiestva-zhizni-i-uslovii-viedieniia-priedprinimatiel-skoideiatiel-nosti> (дата обращения: 10 февраля 2020 года).

<<90>> П. 1.37 Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление.

<<91>> Юридическая концепция роботизации: монография. / Н.В. Антонова, С.Б. Бальхаева, Ж.А. Гаунова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. – М.: Проспект, 2019 г. // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Раздел II. Правовые проблемы роботизации в сферах общественной жизни. Глава 1. Право и роботизация в сфере государственных институтов. §1. Роботизация государственного управления.).

<<92>> Иншакова Е.Г. «Электронное правительство» в публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования. / Автореф. на соискание уч. степ. к.ю.н. – Воронеж, 2015 г. – с.14.

<<93>> Приказ Минкомсвязи России от 01.03.2013 № 38 «Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе «Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг» // Российская газета, № 83, 17.04.2013.

<<94>> Миннигулова Д.Б., Мусина А.И. Правовой режим предоставления государственной услуги в электронном виде: на примере государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. // Российская юстиция. – 2019. - № 10. – с. 15 – 18.

<<95>> Юридическая концепция роботизации: монография. Указ. соч.

<<96>> Мамышева Ф.С., Сидорова Н.В. Казахстанская модель электронного правительства. // Конституционное и муниципальное право. – 2019. - № 9. – С. 73 – 75.

<<97>> Российская газета, № 46, 02.03.2018.

<<98>> П. 133 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, утв. Приказом МВД России от 27.09.2019 № 660 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.01.2020.

<<99>> П. 1.17 Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление».

<<100>> Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 26.05.2003, N 21, ст. 1957.

<<101>> См.: Письмо ФНС России от 10.12.2019 № ЕД-4-20/25384@ // СПС «КонсультантПлюс».

<<102>> "Собрание законодательства РФ", 09.07.2018, № 28, ст. 4156.

<<103>> "Собрание законодательства РФ", 10.06.2019, № 23, ст. 2912.

<<104>> "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, № 3, ст. 140.

<<105>> СПС «КонсультантПлюс».

<<106>> "Собрание законодательства РФ", 04.07.2011, № 27, ст. 3872.

<<107>> "Собрание законодательства РФ", 02.03.2009, № 9, ст. 1102.

<<108>> Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал Российского права. 2000. №9. с. 8.

<<109>> Там же.

<<110>> См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» // Российская газета. 2017. № 297 (29.12.2017).

<<111>> // Парламентская газета. 2009. № 8 (13-19.02.2009).

<<112>> Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муницип...

ципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

<<<sup>113</sup>>> Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49. Ч. 5. Ст. 7284.

<<<sup>114</sup>>> См.: Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Парламентская газета. 2011. № 17 (08-14.04.2011).

<<<sup>115</sup>>> Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2016. № 75 (08.04.2016).

<<<sup>116</sup>>> Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

<<<sup>117</sup>>> По аналогии с тем, как это предусмотрено, например Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (// Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 2); от 28.12.2016 № 252 «Об утверждении Порядка подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (// Бюллетень актов по судебной системе. 2018. № 4); от 11.09.2017 № 168 «Об утверждении Порядка подачи мировым судьям документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (// Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 10) и приказом Председателя Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 46-П «Порядок подачи в Верховный Суд Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (// СПС «Консультант-плюс»).

<<<sup>118</sup>>> См. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» // Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 2.

<<<sup>119</sup>>> См., например: Решение Верховного Суда РФ от 30.01.2019 № 81-ААД19-1

<<<sup>120</sup>>> Используя возможности раздела IV Распоряжения Правительства РФ от 15.08.2012 № 1471-р «Об утверждении перечня документов

(сведений), обмен которыми осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 34. Ст. 4772.

<<<sup>121</sup>>> Статья 7.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010. № 168 (30.07.2010); Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

<<<sup>122</sup>>> Для иллюстрации того, что сохранность таких носителей требует тщательного регулирования, см., например, пункты 2.30-2.33 Приказа Минкультуры России от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» // СПС «Консультант-плюс».

<<<sup>123</sup>>> См., подробнее: Бухт Р., Хикс Р. Определение, концепция и измерение цифровой экономики // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 2. С. 143–172 (на русском и английском языках).

<<<sup>124</sup>>> См., например: Оботурова Н.С. Идея справедливости в философском понимании права: история и современные концепции // Пенитенциарная наука. 2019. Т. 13. № 4. С. 456–461.

<<<sup>125</sup>>> См., например: Computer Law: Drafting and Negotiating Forms and Agreements, by Richard Raysman and Peter Brown. Law Journal Press, 1999–2008. URL: <https://books.google.ru> (Дата обращения – 16.01.2020); Emerging Technologies and the Law: Forms and Analysis, by Richard Raysman, Peter Brown, Jeffrey D. Neuburger and William E. Bandon III. Law Journal Press, 2002–2008. URL: <https://books.google.ru/books> (Дата обращения – 16.01.2020); Solove, D., Schwartz, P. (2009). Privacy, Information, and Technology. (2nd Ed.). New York, NY: Aspen Publishers. URL: <https://books.google.ru/books> (Дата обращения – 16.01.2020).

<<<sup>126</sup>>> Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 05 декабря 2016 года. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru> (Дата обращения - 18.12.2019).

<<<sup>127</sup>>> СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119.

<<<sup>128</sup>>> СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

<<<sup>129</sup>>> Прим. автора: Паспорт национального проекта Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации" (утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7). Текст паспорта официально опубликован не был. URL: <https://demo.garant.ru> (Дата обращения – 25.12.2019).

<<<sup>130</sup>>> СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119.

<<<sup>131</sup>>> СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

<<<sup>132</sup>>> СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

<<<sup>133</sup>>> СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.

<<<sup>134</sup>>> Прим., автора: Единица учёта, не являющаяся криптовалютой, предназначенная для представления цифрового баланса в некотором активе (цифровой аналог ценной бумаги).

<<<sup>135</sup>>> См., например: Чаннов С.Е. Использование блокчейн-технологий для ведения реестров в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 29–34.

<<<sup>136</sup>>> СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1224.

<<<sup>137</sup>>> Проект Федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о цифровых финансовых активах)» (текст ко второму чтению) // КонсультантПлюс, 1997-2019. URL <http://www.consultant.ru> (Дата обращения – 23.12.2019).

<<<sup>138</sup>>> Прим. автора: Текст основ официально опубликован не был (утв. Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 года № Пр-576) (Приложение № 2 к приказу Госстроя РФ от 30 июня 2002 года № 92). Информационно-правовая система «Гарант». URL: <https://base.garant.ru> (Дата обращения – 25.12.2019).

<<<sup>139</sup>>> Постановление Правительства РФ от 02 июня 2008 года № 418 (ред. от 03.09.2019) «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

<<<sup>140</sup>>> Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 года № 228 (ред. от 05.12.2019) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (вместе с "Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций") // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

<<<sup>141</sup>>> См.: Искусственный интеллект получит права и обязанности // Технологии и медиа. 23 ноября 2018 г. № 207 (2931). Официальный сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/11/26> (Дата обращения - 24.12.2019).

<<<sup>142</sup>>> Прим. автора: Legal technology (LegalTech) - юридическая технология, связанная с использованием технологий и программного обеспечения для предоставления электронных услуг с целью замены традиционного консервативного рынка юридических услуг. См., подробнее: Rubin, Basha (6 December 2014). "Legal Tech Startups Have A Short History And A Bright Future". TechCrunch 1 May 2015. URL: <https://techcrunch.com/2014/12/06> (Дата обращения – 16.01.2020); Hibnick, Eva (7 September 2014). "What is Legal Tech?". The Law Insider. Retrieved 1

May 2015. URL: <https://medium.com> (Дата обращения – 16.01.2020); Goodman, Bob (16 December 2014). "Four Areas of Legal Ripe for Disruption by Smart Startups". Law Technology Today. Retrieved 1 May 2015. URL: <https://www.lawtechnologytoday.org> (Дата обращения – 16.01.2020).

<<<sup>143</sup>>> Указ Президента РФ от 05 декабря 2016 года № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 12.12.2016, № 50, ст. 7074.

<<<sup>144</sup>>> Пантелеев В.Ю. Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 597-598.

<<<sup>145</sup>>> Пантелеев В.Ю. Государственно-правовое регулирование сферы потребительского рынка в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 238-266.

<<<sup>146</sup>>> Закон РФ от 07 февраля 1992 года № 2300-1 (в ред. от 01.05.2017) «О защите прав потребителей»// Российская газета, № 8, 16.01.1996.

<<<sup>147</sup>>> Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04 ноября 1950 г.// Бюллетень международных договоров, № 3, 2001.

<<<sup>148</sup>>> Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей от 22.12.2015. Резолюция 70/186 на 81-ом пленарном заседании 70-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН// СПС Консультант Плюс.

<<<sup>149</sup>>> Российская газета - Федеральный выпуск от 10 апреля 2018 года № 7538. С. 3.

<<<sup>150</sup>>> Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник для бакалавриата и магистратуры. 7-е изд., перераб. и доп.- М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 104 – 128.

<<<sup>151</sup>>> Бахрах Д.Н., Соловей Ю.П., Чемакин И.М. и др. Административное право России. Часть Особенная: учебник для вузов. Екатеринбург: Диамант, 1997. С. 243 – 244.

<<<sup>152</sup>>> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Зерцало. 2003. С. 337, 430-439.

<<<sup>153</sup>>> Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях/ под ред. И.И. Веремеенко, Б.М. Лазарева, М.С. Студеникиной и др. М.: Юридическая литература, 1989. С. 251-252.

<<<sup>154</sup>>> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: 1998. С. 618-658.

<<<sup>155</sup>>> Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А.. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М. 2016. С. 19-33; 38-42.

<<<sup>156</sup>>> Зубков И. Кредит недоверия. // Российская газета - Федеральный выпуск от 14 февраля 2018 года № 7495 (32). С. 1, 4.

<<<sup>157</sup>>> Цит. по: Савельев А.И. Электронная коммерция в России и за рубежом: правовое регулирование. 2-е изд. М.: Статут, 2016.

<<<sup>158</sup>>> Информация Центрального Банка Российской Федерации от 4 сентября 2017 года «Об использовании частных «виртуальных валют» (криптовалют)» // Вестник Банка России. № 80. 14.09.2017.

<<<sup>159</sup>>> «Максут Шадаев рассказал о планах по развитию доступности цифровых услуг для граждан» // сайт Минцифра РФ февраль 2020,

<<<sup>160</sup>>> А. Богданов // Итоги десятилетия в сфере телекома // Comnews, Atdhkm 2020.

<<<sup>161</sup>>> Васильев Антон Александрович, Шпопер Дариуш. Искусственный интеллект: правовые аспекты // Известия АлтГУ. 2018. №6 (104). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/iskusstvennyy-intellekt-pravovye-aspekty>; Морхат, Петр Мечиславович. Право и искусственный интеллект [Текст] : монография / П. М. Морхат ; Российская государственная академия интеллектуальной собственности. - Москва : ЮНИТИ, 2018; Понкин Игорь Владиславович, Редькина Алена Игоревна Искусственный интеллект с точки зрения права // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/iskusstvennyy-intellekt-s-tochki-zreniya-prava>.

<<<sup>162</sup>>> Зубец А.Н., Новиков А.В., Сазанаква А.С. Оценка «Стоимости» человеческой жизни с учетом морального ущерба // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2016. №2 (22). С. 6-15.

<<<sup>163</sup>>> «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»

(утв. Правительством РФ 29.09.2018) // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: локальный. Дата обращения 02.02.2020 г.

<<<sup>164</sup>>> На скандальную «Карту российской науки» потратили 450 миллионов рублей. Проект, который с треском лопнул. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.mk.ru/politics/2018/08/02/na-skandalnuyu-kartu-rossijskoj-nauki-potratili-450-millionov-rublej.html>.

<<<sup>165</sup>>> Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права, 2018, № 1. С. 85 – 102.

<<<sup>166</sup>>> Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

<<<sup>167</sup>>> Распоряжение от 28 июля 2017 г. № 1632-р об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

<<<sup>168</sup>>> <https://talent.mos.ru/about/news/129928101/>

<<<sup>169</sup>>> <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2019/12/19/819009-nezametnoe-gosudarstvo>

<<170>> Григорьев А.В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал российского права, 2020, № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

<<171>> <https://tass.ru/ekonomika/4389411>

<<172>>

<https://www.rbc.ru/finances/26/02/2019/5c74f4839a7947501397823f>

<<173>> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" // СПС "КонсультантПлюс".

<<174>> Романова Т. Цифровые технологии - это будущее человечества. <https://fb.ru/article/335698/tsifrovyye-tehnologii---eto-budushee-chelovechestva> (дата обращения: 19.02.2020).

<<175>> Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. N 9. С. 53 - 59. Доклад Всемирного банка за 2016 год "Цифровые дивиденды". URL: <https://openknowledge.worldbank.org/> (дата обращения: 01.04.2019)

<<176>> Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) Государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М.: Центр стратегических разработок, апрель 2018 // <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccf0db1eecd56071b98f5f.pdf> (дата обращения 19.02.2020).

<<177>> Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. N 9. С. 53 - 59.

<<178>> <https://minjust.ru/electronic-appeal> (Дата обращения 19.02.2020)

<<179>> Федеральный закон от 21.11.2011 N 324-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

<<180>> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14065.

<<181>> Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 479 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019 - 2027 годы» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2108.

<<182>> <https://to77.minjust.ru/ru/smi-o-nas/pravitelstvo-odobrilo-konkerciju-novogo-koap> (дата обращения 10.03.2020).

<<183>> <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.03.2020).

<<184>> СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

<<185>> <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.02.2020).

<<186>> СЗ РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4291.

<<187>> См. Бурцев А.К., Васильев С.А. Вопросы установления юридической ответственности за правонарушения, связанные с диагностикой и

редактированием генома человека // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8 (105). С. 62-67.

<<<sup>188</sup>>> Научный руководитель: Бондарь Елена Олеговна, заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

<<<sup>189</sup>>> Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишнеvский, Л. М. Гохберг и др. ; науч. ред. Л. М. Гохберг ; Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение Ч-80 [Текст]: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С.21

<<<sup>190</sup>>> Федеральный закон "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"// [Электронный ресурс] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (дата обращения 14.02.2020)

<<<sup>191</sup>>> Научный руководитель: Василенко Г.Н., заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент.

<<<sup>192</sup>>> Вестник Московского университета МВД России №6 / Б.В. Росинский / М. 2015, - 139 с.

<<<sup>193</sup>>> Шергин А.П. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 частях. 2017. С. 7-15

<<<sup>194</sup>>> Административное право. Зубач А.В., Бондарь Е.О., Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С.М., Комахин Б.Н., Кивич Ю.В., Кисин В.Р., Ковшеvацкий В.И., Комовкина Л.С., Кропачева А.В., Курбатова О.В., Лахтина Т.А., Малахова Н.В., Маркина Э.В., Обыденова Т.В., Попович О.М., Попугаев Ю.И. и др. учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под общей редакцией А.В. Зубача. М., 2019. Сер. Бакалавр. Специалист. Магистр.

<<<sup>195</sup>>> Научный руководитель: Василенко Глеб Николаевич, заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции.

<<<sup>196</sup>>> Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты. Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 93-94

<<<sup>197</sup>>> Быков А.Ю. Право цифровой экономики: некоторые социально-экономические и политические риски. М.: Проспект, 2018. 24 с.

<<<sup>198</sup>>> МВД готово использовать искусственный интеллект в работе // [Электронный ресурс] URL: <https://tass.ru/obschestvo/7030603> (дата обращения: 15.02.2020).

<<<sup>199</sup>>> Сотрудники московской полиции приняли участие в круглом столе «Цифровой полицейский» и научно-практической конференции МВД России «Перспективы создания образцов вооружения и специальной техники нового поколения» // [Электронный ресурс] URL: <https://77.мвд.рф/научная-деятельность-московской-полиции/новости/item/14885001/> (дата обращения: 16.02.2020).

<<<sup>200</sup>>> Владимир Колокольцев провел заседание коллегии МВД России // [Электронный ресурс] URL: <https://мвд.рф/news/item/18808269/> (дата обращения: 12.02.2020).

<<<sup>201</sup>>> Зубач А.В., Бондарь Е.О., Бочаров С.Н., Брунер Р.А., Василенко Г.Н., Жалсанов Б.Ц., Зырянов С. М., Комахин Б.Н., Кивич Ю.В., Кисин В. Р., Ковшевацкий В.И., Комовкина Л.С., Кропачева А.В., Курбатова О.В., Лахтина Т.А., Малахова Н.В., Маркина Э.В., Обыденнова Т.В., Попович О.М., Попугаев Ю.И. и др. Административное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под общей редакцией А.В. Зубача. М.: Издательство Юрайт, 2019. 530 с.

<<<sup>202</sup>>> А. Конуров, В. Коношев, М. Абрамов. Создание и развитие концептуального облика цифровой полиции. Профессионал. 2019. № 5 (151). С. 2-5.

<<<sup>203</sup>>> Косоруков А.А. Открытое правительство и цифровизация государственного управления в современной России // Теории и проблемы политических исследований. – 2019. – Том 8. – № 3А. – С. 23.

<<<sup>204</sup>>> «Цифровое государственное управление» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 17.02.2020).

<<<sup>205</sup>>> См., например: Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 2. – С. 95-96; Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, А.А. Ефремов, Е.Н. Ключкова, Э.В. Талапина, Я.Ю. Старцев (Научные доклады: государственное управление). – М.: Изд. дом «Дело» РАН-ХиГС, 2019. – С. 86-90.

<<<sup>206</sup>>> Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 50-51.

<<207>> Петров А.В. Форма права и ее разновидности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского – 2012. – № 6 (1). – С. 229-230.

<<208>> Административное право: учеб. пособие для вузов / Н.В. Макареико. – 10-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2018. – С. 21.

<<209>> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 // СЗ РФ. – 27.01.2020. – № 4. – Ст. 346.

<<210>> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 // СЗ РФ. – 26.12.2016. – № 52 (ч. 5). – Ст. 7614.

<<211>> О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // СЗ РФ. – 02.06.2003. – № 22. – Ст. 2063; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // СЗ РФ. – 05.12.2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

<<212>> Вопросы эксплуатации центра разработки, поддержки, внедрения и администрирования сервисов единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России: Приказ МВД России от 23.11.2016 № 755 // ФКУ НПО «СТИС» МВД России.

<<213>> О некоторых вопросах централизованного учета персональных данных сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, граждан Российской Федерации, поступающих на службу в органы внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 28.04.2014 № 381 // Рос. газ. – 06.08.2014. – № 175.

<<214>> Об утверждении форм статистической отчетности: Приказ МВД России от 31.07.2012 № 747 // Страс МВД России «Юрист».

<<215>> Об утверждении формы статистической отчетности «Горячая линия МВД России»: Приказ МВД России от 18.03.2013 № 140 // Страс МВД России «Юрист».

<<216>> О совершенствовании статистической отчетности о состоянии правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 16.05.2016 № 250 // Страс МВД России «Юрист».

<<217>> О ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 20.04.2017 № 220 // СПС «КонсультантПлюс».

<<218>> О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 // СЗ РФ. – 13.09.2010. – № 37. – Ст.

4643; Об утверждении Порядка возбуждения ходатайств о награждении государственными наградами Российской Федерации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 18.04.2019 № 252 // СПС «КонсультантПлюс».

<<219>> Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 01.02.2018 № 50 // СПС «КонсультантПлюс».

<<220>> Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 26.03.2013 № 161 // Рос. газ. 14.06.2013. № 127.

<<221>> Организация морально-психологического обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Методические рекомендации ДГСК МВД России (утв. 10.10.2018) // ДГСК МВД России; Об организации индивидуальной воспитательной работы с личным составом подразделений ГУ МВД России по г. Москве: Приказ ГУ МВД России по г. Москве от 24.01.2012 № 31 // Страс МВД России «Юрист».

<<222>> Сборник рекомендуемых форм документов, используемых в работе кадровыми подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации. – М.: ДГСК МВД России, 2019. – С. 22-23, 27, 45, 71-74, 76-78, 90-95 и 134.

<<223>> Научный руководитель: доцент кафедры административного прав и процесса Университета имени О.Е. Кутафина Э.П. Андрюхина, кандидат юридических наук, доцент.

<<224>> Официальный сайт Министерства экономического развития. Подключение к интернету социально значимых объектов.// URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/2019results/home.html> (Дата обращения 01.02.2020)

<<225>> Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Единая сеть передачи данных для госорганов.// URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/67/> (Дата обращения 01.02.2020)

<<226>> Доклад Об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года // <https://report.open.gov.ru/> (Дата обращения 18.03.2020)

<<227>> Доклад «Открытость федеральных органов исполнительной власти в России — 2019» // URL: <http://infometer.org/projects/files/Doklad-FOIV-2019.pdf> (Дата обращения 19.03.2020)

<<228>> Рейтинг стран мира по индексу открытости данных правительств этих государств по состоянию на 2018 год // URL:

- [https://photius.com/rankings/open\\_government\\_index\\_country\\_rankings\\_2018.html](https://photius.com/rankings/open_government_index_country_rankings_2018.html) (Дата обращения 19.03.2020)
- <<229>> Официальный сайт Open Knowledge International // URL: <https://index.okfn.org/> (Дата обращения 19.03.2020)
- <<230>> Подробнее см.: Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства (Упразднена Указом Президента России от 15 мая 2018 года №215)
- <<231>> Официальный портал «Ваш контроль»// URL: <https://vashkontrol.ru/> (Дата обращения 20.03.2020)
- <<232>> Начиная с 2012 года по года.
- <<233>> План действий по построению системы социального кредитования (2014-2020 годы) // URL: <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/06/14/planning-outline-for-the-construction-of-a-social-credit-system-2014-2020/> (Дата обращения 07.02.2020)
- <<234>> "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс»
- <<235>> Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 N 1275-р (ред. от 14.12.2018) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"»// СПС «КонсультантПлюс»
- <<236>> Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ // «Российская газета», № 2, 11.01.2007.
- <<237>> Биткова Л.А. К вопросу об административно-правовом регулировании отношений в сфере сельского хозяйства // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса. Сборник научных статей. 2018. С.181-186.
- <<238>> Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. - М., 2000. С. 33.
- <<239>> Аграрное право: учебник: в 2 кн. / Ю. Н. Андреев, Г. Е. Быстров, Б. А. Воронин [и др.]; отв. ред. Г. Е. Быстров, Б. А. Воронин. – Екатеринбург: Урал. аграр. издво, 2013. – Кн. 2: Часть особенная. С. 449-463.
- <<240>> Итоговый доклад об основных результатах деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору за 2018 год и целях и задачах на 2019 год [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/public/itogCollegium2018.pdf> (дата обращения: 30.03.2020).
- <<241>> Ст. 5 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ. – Российская газета. 2010. 31 декабря.
- <<242>> Проект Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом Рос-

сии 30.01.2020): [Электронный ресурс]. – URL: <https://base.garant.ru/56821718/> (дата обращения 30.03.2020).

<<243>> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.04.2007 N 14 "О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака".

<<244>> Здесь и далее автор использует тексты, разосланные Национальной ассоциацией административистов 31 января 2020 г.

<<245>> СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с посл. изм.).

<<246>> Это укоренившийся в науке о прокурорской деятельности термин, однако он не является безусловным, поскольку в действующем КоАП РФ по шести перечисленным в перечне составам правонарушений праве составлять протоколы представители ряда федеральных органов исполнительной власти. В проекте КоАП РФ также выявлены случаи неоднократного дублирования компетенции, например, по статьям 9.6, 17.2 и 39.2.

<<247>> В силу ограниченности объема публикации от сопоставления составов правонарушений вынуждены воздержаться.

<<248>> Отметим особо, что это направление также прямо закреплено в новой редакции части 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации (см. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»).

<<249>> Согласно примечанию к статье 34.18 проекта КоАП РФ прокурор не вправе возбуждать дело об административном правонарушении по указанной статье за невыполнение его требований в рамках отношений, связанных с осуществлением надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного расследования. Аналогичная норма в 2015 году дополнила действующую статью 17.7 КоАП РФ.

<<250>> Это полномочие является новым.

<<251>> К слову, на постсоветском пространстве в настоящее время только сотрудники подразделения по борьбе с коррупцией прокуратуры Республики Узбекистан обладают таким правом.

<<252>> В Республике Беларусь прокуроры вправе самостоятельно отменять применяемые органами административной юрисдикции меры обеспечения, что, полагаем, было бы полезно внедрить и у нас.

<<253>> John C. McMillan Jr., *Government Liability and the Public Duty Doctrine*, 32 Vill. L. Rev. 505, 1987. A. Angeletti, *Responsabilità della pubblica amministrazione in diritto comparato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1997, vol. XIII, 223 ss. E. Casetta, *Responsabilità civile della pubblica amministrazione*,

Enc. Giur., Roma, 1991, vol. XXVI. J. Bell, A.W. Bradley (edited by), *Governmental liability: A comparative study*, UKNCCL, 1998.

<<<sup>254</sup>>> G. Recchia, *Consonanze e dissonanze nel diritto pubblico comparato*, Padova, 2000, 106 ss.

<<<sup>255</sup>>> Ivi, 110. R. Caranta, *La responsabilità extracontrattuale della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1993, 123 ss.

<<<sup>256</sup>>> G. Lepointe, *L'évolution de la responsabilité administrative dans la France du XIX° siècle*, in *Rev. Hist. Dr. Fr. Et étranger*, 1959, 214 ss.; J. Moreau, *L'esperienza della Francia*, in D. Sorace (edited), *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, Bologna, 1994, 84 ss.

<<<sup>257</sup>>> F. W. Maitland, *The Crow as a Corporation*, in *Law Quart. Review*, 1901, 131 ss. G. Anthony, *Public Authority Liability and Access to Justice in United Kingdom Law: The Impact of the ECHR*, in *European Review of Public Law*, 13, 2001, 648-665.

<<<sup>258</sup>>> G. Recchia, *Consonanze e dissonanze nel diritto pubblico comparato*, cit. 106 ss. L. Torchia, *La responsabilità amministrativa*, in G. Napolitano (edited), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, 268 ss.

<<<sup>259</sup>>> M. Green, J. Cardì, *The United States*, in K. Oliphant, *The liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Intersertia, 2016, 537 ss.

<<<sup>260</sup>>> L.P. Suetens, *The law of Belgium*, in J. Bell, A.W. Bradley (edited), *Governmental liability: A comparative study*, cit., 183

<<<sup>261</sup>>> G. Recchia, *Consonanze e dissonanze nel diritto pubblico comparato*, cit., 132

<<<sup>262</sup>>> E. Casetta, *Responsabilità civile della pubblica amministrazione*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1991, vol. XXVI.

<<<sup>263</sup>>> See *Adeels Palace Pty Ltd v Moubarak* (2009) 239 CLR 420 at 432 [11].

<<<sup>264</sup>>> *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation*, 1945. On the topic cfr. C. Hilson, *Judicial Review, Policies and the Fettering of Discretion*, in *Public Law*, 2002, 111 ss.

<<<sup>265</sup>>> C. Debouy, *Le droit française de la responsabilité administrative : métamorphose ou permanence?*, in *Droit de la responsabilité et des contracts*, Dalloz, 2000, 36 ss.

<<<sup>266</sup>>> S. Arrowsmith, *Civil liability and public authorities*, Winteringham, South Humberside, Earlsgate Press, 1992, *passim*.

<<<sup>267</sup>>> L. Torchia, *La responsabilità amministrativa*, in G. Napolitano (edited), *Diritto amministrativo comparato*, cit. 274

<<<sup>268</sup>>> T. Cornford, *The Negligence Liability of Public Authorities for omission*, in *The Cambridge Law Journal*, 2019, 78 (3), 545 ss.

<<<sup>269</sup>>> With the judgement made by the Court of Justice in the two joined proceedings *Brasserie du Pecheur and Factortame* (cases c-46/93 and c-48/93), the extensive principles prevailed: the principle of States' liability for infringements of EU law has a completely general scope and it is independent

of whether the right is conferred by a rule which is not immediately enforceable, finding its application every time that the national legislator, the Administration, or the judiciary, even through an incorrect transposition or application of EU law have infringed a right conferred upon individuals by EU law.

<<<sup>270</sup>>> C. Van Dam, *European Tort Law*, Oxford, 2010, passim.

<<<sup>271</sup>>> C. Harlow, *Francovich and the Problem of Disobedient State*, in *Europe Law Journal*, 1996, 199 ss.

<<<sup>272</sup>>> J. De Mot, M. Faure *The liability of public authorities: a comparative analysis*, in K. Oliphant (edited), *The liability of public authorities in comparative perspective* Cambridge, 2016, 587

<<<sup>273</sup>>> EU Court of Justice, 19 June 1990, n. 213/89.

<<<sup>274</sup>>> EU Court of Justice, 9.12.2010 C-568/08, and UE Court of Justice, section III, 30 September 2010, C-314/09, Stadt.

<<<sup>275</sup>>> In Italy case law has complied with the principles affirmed by EU Court of Justice, and it has ruled out to ascertain the fault of the public administration for the compensation for damages in public procurement. Cfr. Cons. St., V, 25.2.2019 n. 1257 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<<<sup>276</sup>>> G. Anthony, *Public Authority Liability and Access to Justice in United Kingdom Law: The Impact of the ECHR*, in *European Review of Public Law*, cit., 648-665.

<<<sup>277</sup>>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (с изм. и доп). [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : <http://www.consultant.ru/>.

<<<sup>278</sup>>> Евсикова Е.В. Закон Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым» : актуальные проблемы правоприменения / Е.В. Евсикова // В сборнике: *Правоприменительная деятельность: история и современность Сборник научных статей Международной научно-практической конференции*. - 2019. - С. 324-327; Руденко А.В. Применение законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности / Руденко А.В. // *Пробелы в российском законодательстве*. 2017. № 3. С. 240-241; Русанова С.Ю., Шершнев Е.О. Субъекты применения мер административного предупреждения / Русанова С.Ю., Шершнев Е.О. // В сборнике: *МОЛОДАЯ НАУКА СБОРНИК ТРУДОВ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ДЛЯ СТУДЕНТОВ И МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ*. Научн. ред. Н.Г. Гончарова; редкол.: Г.А. Штофер, О.В. Красникова, Д.В. Шадуру. 2019. С. 342-343; Костылев В.В., Матекина В.Б. О некоторых проблемах правового регулирования и правоприменения в сфере административной ответственности лиц, нарушающих порядок привлечения иностранной рабочей силы / Костылев В.В., Матекина В.Б. // В сборнике: *Правоприменительная деятельность: история и современность Сборник научных статей Международной научно-практической конференции*. 2019. С. 363-366; Пономарев А.В., Павленко В.С. История появления видеоконференцсвязи в судо-

производстве / Пономарев А.В., Павленко В.С. // В сборнике: Правоприменительная деятельность: история и современность Сборник научных статей Международной научно-практической конференции. 2019. С. 381-384; Аблякимова Э.Э. Нарушения земельного законодательства Российской Федерации: некоторые аспекты административной ответственности / Аблякимова Э.Э. // Вестник Евразийской академии административных наук. 2019. № 3 (48). С. 10-13; Волков В.Ю. Отдельные проблемы совершенствования административной ответственности в антимонопольной сфере / Волков В.Ю. // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 3. С. 238-239.

<<<sup>279</sup>>> Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 (ред. от 10.11.2011) "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Вестник ВАС РФ. - № 3. - 2003.

<<<sup>280</sup>>> Ремизов П.В. Административная ответственность индивидуальных предпринимателей: юридические коллизии и ошибки / Ремизов П.В. // Юридическая техника, 2017. № 11. – С. 551-553.

<<<sup>281</sup>>> Руденко А.В. Соблюдение принципов соразмерности наказания и индивидуализации наказания при привлечении к административной ответственности / А.В. Руденко // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2016. № 4 (25). С. 77-81.

<<<sup>282</sup>>> Тарасюк С.А. Особенности назначения административных наказаний индивидуальным предпринимателям за совершение административных правонарушений // В сборнике: Молодая наука сборник трудов научно-практической конференции для студентов и молодых ученых. Научн. ред. Н.Г. Гончарова; редкол.: Г.А. Штофер, О.В. Красникова, Д.В. - Шадуро. 2019. - С. 356-357.

<<<sup>283</sup>>> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.01.2020 г.). [Электронный ресурс]// [Режим доступа]: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31577399#pos=3215;-54](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#pos=3215;-54)

<<<sup>284</sup>>> Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях (принят Законом Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 года № 455) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.01.2020 г.). [Электронный ресурс]// [Режим доступа]: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30414710#pos=249;-55](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30414710#pos=249;-55)

<<<sup>285</sup>>> Кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 года № 194-3 «Об административных правонарушениях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.12.2019 г.). [Электронный ресурс]// [Режим доступа] : [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30414696#pos=257;3](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414696#pos=257;3)

<<<sup>286</sup>>> Проект нового Кодекса РФ об административных нарушениях. [Электронный ресурс] // [Режим доступа] : [http://www.consultant.ru/law/doc/pr\\_koan/](http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan/).

<<<sup>287</sup>>> Налоговый кодекс Российской Федерации часть первая от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ (с изменениями и дополнениями). [http://base.garant.ru/10900200/1/#block\\_10001](http://base.garant.ru/10900200/1/#block_10001)

<<<sup>288</sup>>> Буравлев Ю.М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: Монография. М.: Юрист, 2008. 154 с.; Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2018. 398 с.; Рымарев Д.С. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов: монография. Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2017. 176 с.; Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики: монография / И.В. Башлаков-Николаев, Д.А. Гаврилов, А.Ю. Кинев и др.; отв. ред. С.В. Максимов, С.А. Пузыревский. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 144 с.; Щербакова О.В. К вопросу о категории конституционно-правовой ответственности в современной российской науке // Отечественная юриспруденция. 2016. № 8. С. 10-12.

<<<sup>289</sup>>> Гутников О.В. Корпоративная ответственность в гражданском праве: монография. М.: ИЗИСГП, КОНТРАКТ, 2019. 488 с.; Карибян С.О. Семейно-правовая ответственность: сущность и правоприменение: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 192 с.; Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: монография. М.: Норма, 2013. 192 с.; Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти: монография / И.А. Алексеев, Р.Э. Арутюнян, Л.Г. Берлявский и др.; под ред. И.А. Алексеева, М.И. Цапко. Москва: Проспект, 2017. 128 с.; Петров В.В. Экология и право. М., 1981. 224 с.

<<<sup>290</sup>>> Дазмарова Т.Н., Гришин Д.А. Административно-правовой режим территорий учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы. Учеб. пос. Рязань, 2018. - С. 17.

<<<sup>291</sup>>> Закопырин В.Н., Зверев А.В., Дазмарова Т.Н. Процессуально-правовые гарантии прав и свобод граждан при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Евразийский юридический журнал. - 2019. - № 10. - С. 104-106.

<<<sup>292</sup>>> Закопырин В.Н. Неотвратимость наказания как один из принципов административной ответственности // Вестник Рязанского филиала Московского университета МВД России. - 2013. - № 7. - С. 169-176.

<<<sup>293</sup>>> A. M. Sandulli, Il principio della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, in Dir. soc., no.3, 1975, pp. 561-577; L. Paladin, Ragionevolezza (principio di), in Enc. Dir., Agg., Vol I, Milan, 1997, pp. 899 ss.; C. Hilson, Judicial Review, Policies and the Fettering of Discretion, in PL, 2002, pp. 11-129.

<<<sup>294</sup>>> V. De Falco, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Milano, 2018, p. 252.

<<<sup>295</sup>>> M. Cohen-Eliya & I. Porat, *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge, 2013, cap.1.

<<<sup>296</sup>>> M. Zinzi, *Principio di proporzionalità e criteri per il calcolo delle sanzioni per violazione della concorrenza*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2006, no.4, p. 1983.

<<<sup>297</sup>>> J. P. Costa, *Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, in *AJDA*, 1988, p.435.

<<<sup>298</sup>>> J. M. Maillot, *La théorie administrative des principes généraux du droit. Continuité et modernité*, Paris, 2003, pp. 303-307.

<<<sup>299</sup>>> D. U. Galetta, *Il principio di proporzionalità*, in A M. Sandulli (edited by), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, pp. 110 ss.; S. Cogliani (edited by), *Il principio di proporzionalità in Italia e in Europa: la tutela innanzi al giudice amministrativo*, Padova, 2008, pp. 31 ss.

<<<sup>300</sup>>> Council of State, Section V, judgement of 21st January 2015, no. 284.

<<<sup>301</sup>>> R v. Secretary of State for the Environment ex parte Alconbury (2001) 2 WLR 1389; R v. Secretary of State for Defence ex parte Association of British Civilian Internees: Far East Region (2003).

<<<sup>302</sup>>> J. Goodwin, *The Last Defence of Wednesbury*, in *Public Law*, no.3, 2012, pp. 445 ss.

<<<sup>303</sup>>> V.C. Jackson, *Being Proportional About Proportionality*, available at [http://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/169729/21\\_03\\_BR\\_Jackson.pdf?-sequence=1](http://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/169729/21_03_BR_Jackson.pdf?-sequence=1).

<<<sup>304</sup>>> V. De Falco, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, op. cit., p. 274.

<<<sup>305</sup>>> B. V. Harris, *Judicial Review, Justiciability and the Prerogative of Mercy*, in *The Cambridge Law Journal*, Vol.62, no. 3, 2003, pp. 631-660.

<<<sup>306</sup>>> R. Araujo Oñate, *El procedimiento administrativo colombiano como garantía de los derechos del ciudadano*, in P. Aberasturyb & H. J. Blank (edited by), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, Buenos Aires, 2011, pp. 399 ss.

<<<sup>307</sup>>> R. Perlingeiro, *Los Principios del procedimiento administrativo en Brasil y los desafíos de igualdad y de seguridad jurídica*, in Aberasturyb & Blank (edited by), op. cit., pp. 324-325.

<<<sup>308</sup>>> As in Peru and Costa Rica.

<<<sup>309</sup>>> Art.12 of the Organic Law of Public Administration, 2001.

<<<sup>310</sup>>> T. Mauz, *Sebstbindung der Verwaltung*, in *DÖV*, 1981, pp. 497 ss.

<<<sup>311</sup>>> Judgment of the Court (Second Chamber) of 17 March 2011, Case C-221/09, *AJD TunaLtd v. Dittetur tal Agrikoltura u s-Sajd, Avukat Generali*; Judgment of the Court (Grand Chamber), 18 June 2013, Case C-681/11 *Bundeswettbewerbsbehörde*.

<<<sup>312</sup>>> Spain, Portugal.

<<<sup>313</sup>>> France, Denmark, Belgium and Greece.

<<<sup>314</sup>>> Great Britain, Ireland.

<<<sup>315</sup>>> P. Craig, Administrative Law, Sweet & Maxwell, London, 2012, pp. 641 ss.

<<<sup>316</sup>>> Another hypothesis for revocation regards cases in which a public authority makes a clear error de facto.

<<<sup>317</sup>>> F.G. Scoca, Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in Dir. amm., nos. 1-2, 2012, pp. 21 ss.; E. Casetta Manuale diritto amministrativo, Giuffrè, Milano 2004, pp. 483 ss.

<<<sup>318</sup>>> M. Fromont, Le principe de sécurité juridique, in AJDA, n. spécial 179, 1996, pp. 178-184.

<<<sup>319</sup>>> L. Tartour, Le principe de protection de la confiance légitime en droit public français, in RDP, no. 2, 2013, p. 310.

<<<sup>320</sup>>> A. Fortes Martín, Estudio sobre la revocación de los actos administrativos, in Revista de Derecho, no. 1, 2006, pp. 149-177.

<<<sup>321</sup>>> A. R. Brewer-Carías, La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (Ley 27444), in Derecho PUCT, n.67, 2011, pp. 47-76.

<<<sup>322</sup>>> As in Peru and Costa Rica.

<<<sup>323</sup>>> As Bolivia, Panama, Honduras and Brazil.

<<<sup>324</sup>>> It is the prohibition against ex post facto laws, the mandatory reason for document revoking or cancellation, in compliance with the acquired rights.

<<<sup>325</sup>>> Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

<<<sup>326</sup>>> См.: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»// СЗ РФ.2011. №1. Ст. 2.

<<<sup>327</sup>>> Там же.

<<<sup>328</sup>>> Малахов В.П. Философия права. М., Екатеринбург, 2002. С. 167.

<<<sup>329</sup>>> Алексеев С.С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. 2-е издание, перераб. и доп. - М.: Норма, 2009. С. 173

<<<sup>330</sup>>> Малько Л.В. Правовые средства: вопросы теории и практики// Журнал российского права. 1998. №8. -С.66-77.

<<<sup>331</sup>>> См.: Макарейко Н.В. Реформирование законодательства об административных правонарушениях как средство обеспечения административно-правовой безопасности// сб. ст. Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права»/ Под общ. ред. А.И. Каплунова. - Электрон. дан. СПб., 2020. С.286-290.

<<332>> См.: Тер-Акопов А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) // Государство и право. 2001. №9. С. 11-18.

<<333>> См.: Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России: Монография, - М.: 2002. С.55-65.

<<334>> См.: Шергин А.П. Административная деликтность: проблемы науки// Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию А.П.Шергина. М.: ВНИИ МВД России. 2005. С.11-20.

<<335>> Там же.

<<336>> Указ Президента РФ от 31.12.2015г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»// СЗ РФ.2016.№1 (ч.II).Ст. 212.

<<337>> Концепция общественной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 14.11.2013г.№ Пр-2685.

<<338>> В соответствии со ст.18 Федерального закона от 28.02.2014г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Стратегия национальной безопасности РФ корректируется каждые шесть лет.

<<339>> См.: Шергин А.П. Указ. соч.

<<340>> Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация// Советское государство и право.1987. №6. С.14

<<341>> Братко А.Г. Запреты в советском праве. – Саратов, 1979. – 91 с.

<<342>> Иоффе О.С. Юридические нормы и человеческие поступки // Актуальные вопросы советского гражданского права. – М., 1964. – С. 10-51.

<<343>> Автор статьи вступил в данный процесс на стадии рассмотрения дела судом апелляционной инстанцией. Текст решения доступен по ссылке:

[https://oktyabr-krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=22295130&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oktyabr-krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=22295130&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (доступ 02.02.2020).

<<344>> Римское частное право: Учебник / В.А. Краснокутский, И.Б. Новицкий, И.С. Перетерский и др.; под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М.: Юрист, 2004. С. 542.

<<345>> См. Кухарев А.Е. Модель деликта создания опасности в гражданском праве Украины // Обязательства, возникающие не из договора: сборник статей. Отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2015. С. 34-35.

<<346>> См.: Модельные правила европейского частного права / Пер. с англ.; Науч. ред. Н.Ю. Рассказова. М.: Статут, 2013.

<<347>> Подробнее см.: См.: Кузнецова Л.В. Иск о запрещении деятельности, создающей угрозу причинения вреда // Иски и судебные ре-

шения: Сборник статей. Под ред. М.А. Рожковой. М.: Статут, 2009. С. 110-112.

<<<sup>348</sup>>> Граждане, как правило, обращаются к положениям ст. 1065 ГК РФ для защиты от «опасных» соседей. См., например: апелляционное определение Кемеровского областного суда от 28.10.2011 № 33-12316 (иск о запрещении деятельности по разведению и содержанию пчел).

<<<sup>349</sup>>> См.: определения Верховного Суда РФ от 11.11.2008 № 3-Впр08-11, от 01.09.2010 № 86-Впр10-3.

<<<sup>350</sup>>> См.: определение Верховного Суда РФ от 23.04.2019 № 83-КГ18-18 (прокурор предъявил иск о запрете эксплуатации многофункционального здания к собственникам здания, хотя практически все помещения в здании были сданы в аренду).

<<<sup>351</sup>>> См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 "О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде" (п. 28) // "Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 2.

<<<sup>352</sup>>> Подробнее см.: Кузнецова Л.В. Указ. соч. С. 131.

<<<sup>353</sup>>> Ст. 11 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. № 67 (05.04.1995); ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. №12; п. 2 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собрание законодательства РФ. 2001. №2. Ст. 163.

<<<sup>354</sup>>> Данная проблема озвучена в Постановлении ЕСПЧ от 20.09.2016 "Дело "Карелин (Karelin) против Российской Федерации" (жалоба № 926/08) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 10.

О данной проблеме, обвинительном уклоне и предвзятом отношении к предполагаемому правонарушителю см., например: *Веденин В.С.* Некоторые вопросы реализации презумпции невиновности в деятельности ГИБДД // Административное право и процесс. 2008. № 3..

<<<sup>355</sup>>> См., например: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 27.08.2009 по делу № А59-6443/2008; Постановление ФАС Поволжского округа от 24.10.2006 по делу № А06-1028У/05; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 07.07.2008 по делу № А56-25862/2007 // все - СПС "Консультант-плюс".

<<<sup>356</sup>>> См. Постановление ЕСПЧ от 19.11.2015 "Дело "Михайлова (Mikhaylova) против Российской Федерации" (жалоба № 46998/08) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 3.

<<<sup>357</sup>>> Указанное выражается в судебных актах стандартной формулировкой: «поскольку не установлены обстоятельства, свидетельствующи-

щие о принятии обществом своевременных мер по соблюдению требований законодательства, либо наличии объективной невозможности по принятию таких мер, то вина общества является установленной» (см., например: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.10.2015 по делу № А17-1367/2015, Постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 16.12.2014 по делу № А57-4900/2014, от 26.05.2015 по делу № А57-21202/2014; Постановления Третьего арбитражного апелляционного суда от 17.10.2018 по делу № А33-14344/2018, от 25.05.2018 по делу №А33-23442/2017 (// все – СПС "Консультант-плюс") и др.

<<<sup>358</sup>>> См., например: *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. М.: Норма. 2009. Гл. 6, § 2.

<<<sup>359</sup>>> Верховный Суд РФ, так же как и ранее ВАС РФ, исходит из абсолютной обязательности презумпции невиновности при привлечении к административной ответственности (п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 8; п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. №6; п. 1.3 раздела "По применению главы 12 Особенной части КоАП РФ" Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части КоАП РФ" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 12).

<<<sup>360</sup>>> О создании названного института в интернет-интервью заявил П.П. Серков, первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ (Тенденции развития и современное состояние административного процесса в Российской Федерации: интернет-интервью с П.П. Серковым, первым заместителем Председателя Верховного Суда РФ - председателем Судебной коллегии по административным делам. URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/serkov.html>. / Цит. по *Загрюк Д.С.* Некоторые проблемы доказывания невиновности в рамках административного судопроизводства в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. №6. С. 157-163.

<<<sup>361</sup>>> Стенограмма заседания Правительства РФ от 21 марта 2019 г. // <http://government.ru/meetings/36116/stenograms/>.

<<<sup>362</sup>>> Справедливости ради отметим, что в их числе почему-то не оказалось ни известных ученых, специализирующихся на проблемах административной ответственности, ни представителей Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ во главе с ее руководителем.

<<<sup>363</sup>>> Впервые о необходимости отдельной кодификации административно-деликтного законодательства заявил зам. Председателя Правительства РФ, глава аппарата Правительства РФ К.А. Чуйченко на Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ), прошедшем 6 – 8 июня 2019 г. Правда, тогда он говорил о принятии двух процессуальных законов, которые будут регулировать рассмотрение дел об административных правонарушениях несудебными органами и судами соответственно // <http://www.finmarket.ru/news/5014053>. Дата обращения 12 февраля 2020 г.

<<<sup>364</sup>>> Габов А.В., Ганичева Е.С., Глазкова М.Е., Жуйков В.М., Ковтков Д.И., Лесницкая Л.Ф., Марышева Н.И., Шелютто М.Л. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса: предложения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал Российского права. 2015. № 5. С. 9.

<<<sup>365</sup>>> Подобное заявление было сделано в ходе проведения Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ), прошедшего 6 – 8 июня 2019 г. // <http://www.finmarket.ru/news/5014053>. Дата обращения 12 февраля 2020 г.

<<<sup>366</sup>>> К примеру, проект КоАП РФ 2001 г. готовился рабочей группой под руководством члена коллегии Минюста России почти два года (1995 – 1997 гг.), после чего был направлен на рассмотрение в Правительство РФ. В 1997 г. данный законопроект был внесен в Государственную Думу, которая приняла Кодекс только в конце 2001 г., после того, как 22 декабря 2000 г. Президент РФ отклонил его, используя свое право вето, и он был направлен на доработку.

<<<sup>367</sup>>> См., например: Проблемы развития процессуального права России / под ред. В.М. Жуйкова, § 15 «О порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции и арбитражными судами в контексте подготовки концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» в кн. Автор параграфа – А.А. Остроумов. С. 218.

<<<sup>368</sup>>> См. проект Федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности, внесенный в Государственную Думу 30 октября 2015 г. депутатом А.А. Агеевым.

<<<sup>369</sup>>> См. проект Федерального закона № 95-7581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенный в Государственную Думу 18 декабря 2015 г. депутатами В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Понежевским.

<<<sup>370</sup>>> Напомним, что представителями в судах могут быть: а) по уголовным делам – только адвокаты (ч. 2 ст. 49 УПК РФ); б) по делам, рассматриваемым на основании АПК РФ (ч. 3 ст. 59 АПК РФ) и КАС РФ (ч. 1 ст. 55 КАС РФ), а также по гражданским делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции субъектов РФ и вышестоящих судах (ч. 2 ст. 49

ГПК РФ), - адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица, имеющие высшее юридическое образование или ученую степень по юридической специальности.

<<<sup>371</sup>>> Так, вслед за УПК РФ, АПК РФ и КАС РФ разработчики данного документа отказались от принципа непрерывности судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях, который в современных условиях сохранен лишь в ГПК РФ. На наш взгляд, такой подход обоснован, так как в период постоянно растущей нагрузки на судей закрепление указанного принципа препятствовало бы оперативному рассмотрению административно-деликтных дел.

<<<sup>372</sup>>> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 02.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.12.2019). [Электронный ресурс]// [Режим доступа] : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/).

<<<sup>373</sup>>> Колпаков В. К. Административно-деликтивный правовой феномен: монография / В. К. Колпаков. – К. : Юринком. 2004. с.284.

<<<sup>374</sup>>> Горбач Е. В. Административная ответственность несовершеннолетних, родителей или лиц, которые их заменяют : автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / О. В. Горбач. К., 2006. с 6.

<<<sup>375</sup>>> Там же... с.8-9.

<<<sup>376</sup>>> Ковальчук Ю. И. Несовершеннолетний как субъект административной ответственности : автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / Ю. И. Ковальчук. К., 2007. с10.

<<<sup>377</sup>>> Чернецкий А. Л. Понятие и особенности административной ответственности несовершеннолетних: теоретико-правовые вопросы [Электронный ресурс] / О. Л. Чернецкий // Форум права. 2008. № 1. с. 443.

<<<sup>378</sup>>> Нор В. Т. Защита имущественных прав в уголовном судопроизводстве / в. Т. Нор. – Москва: Высшая шк., 1989. с.22.

<<<sup>379</sup>>> Продаевич В. О. Меры административного воздействия, применяемые к несовершеннолетним: понятие и место в системе мер административного принуждения / В. О. Продаевич // Университет. наук. записки. 2006. № 2.с.199.

<<<sup>380</sup>>> Актуальные проблемы административного права : учебное пособие для бакалавров и магистров // под. ред. д. ю. н., проф. М. И. Никулина. Симферополь: ИТ «АРИАЛ». 2018. с.120.

<<<sup>381</sup>>> Горбач О. В. Административно-правовые средства борьбы с правонарушениями несовершеннолетних / о. В. Горбач // современные правовые проблемы профилактики и раскрытия преступлений, соверша-

емых несовершеннолетними : матер. межвуз. наук.-практ. конф. Санкт-Петербург: 2002. с.186-187.

<<382>> Ковальчук Ю. И. Несовершеннолетний как субъект административной ответственности : автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / Ю. И. Ковальчук. К., 2007. С.15.

<<383>> Кратинов А. В. Особенности и проблемы организации профилактической работы органов внутренних дел с несовершеннолетними на современном этапе / А. В. Кратинов // Проблемы правоведения и правоохранительной деятельности : сб. наук. пр. 2006. № 3. с.188.

<<384>> <http://stat.apu-pracc.ppf/stats/adm/t/31/s/72>

<<385>> <http://stat.apu-pracc.ppf/stats/adm/t/31/s/72>

<<386>> А.П. Шергин «Административная Юрисдикция», М., «Юридическая литература» 1979.

<<387>> Агапов, А. Б. Административное право / А.Б. Агапов. - М.: Юрайт, 2013. - 880 с

<<388>> Краснов, А.С. Административная ответственность. Учебно-методический комплекс. Сборник административно-процессуальных документов / А.С. Краснов. - М.: Проспект, 2017. - 651 с.

<<389>> <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics>

<<390>> Комментарий к КоАП РФ. М.: Проспект. 2002; Административное право Российской Федерации: Учеб. для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. Юрид. фак. М.: Зерцало; М.: ТЕИС, 1996. 639 с.; Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. 2 изд.. М.:Юристъ. 2003. 318 с.; Актуальные вопросы советского административного права: Материалы научной конференции МВД СССР. /под ред. Ю.М. Козлова. М. 1072. 95 с. и пр.

<<391>> См. Ю.М. Козлов «Вступительная статья к комментариям к Кодексу РФ об административных правонарушениях» //Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 2. С.246-262.

<<392>> См. Ю.М. Козлов «Вступительная статья к комментариям к Кодексу РФ об административных правонарушениях» //Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 2. С.246-262.

<<393>> Глава 20 КоАП РФ.

<<394>> Глава 13 КоАП РФ.

<<395>> См. ч.2 ст. 3.4 КоАП РФ.

<<396>> ст. 19.20 КоАП РФ.

<<397>> ст. 20.15 КоАП РФ.

<<398>> ч. 3. ст. 14.17 КоАП РФ.

<<399>> ст. 14.1.1 КоАП РФ.

<<400>> см. ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ.

<<401>> ст. 8.17 КоАП РФ.

<<<sup>402</sup>>> ст. 7.23.3 КоАП РФ.

<<<sup>403</sup>>> см. ч. 2 ст. 18.13 КоАП РФ.

<<<sup>404</sup>>> см. ч. 2 ст. 20.8 КоАП РФ.

<<<sup>405</sup>>> подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059 // <https://regulation.gov.ru/>

<<<sup>406</sup>>> Ст. 16.6 проекта КоАП РФ «Нарушение лицензионной комиссией субъекта Российской Федерации требований законодательства Российской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами».

<<<sup>407</sup>>> См. например, Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система /под ред. Н.М. Конины. Саратов. 2003. 148- 204 с.

<<<sup>408</sup>>> См. Ю.М. Козлов «Вступительная статья к комментариям к Кодексу РФ об административных правонарушениях» //Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 260.

<<<sup>409</sup>>> См. Ю.М. Козлов «Вступительная статья к комментариям к Кодексу РФ об административных правонарушениях» //Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 261-262.

<<<sup>410</sup>>> Чубукова И.В. Административно-правовое регулирование рекламной деятельности. Автореферат диссертации на соискание степени к.ю.н. М. 2009. С. 3.

<<<sup>411</sup>>>См.: Серков П. П. Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний: науч.-практ. пособие. М., 2010. С. 202.

<<<sup>412</sup>>>См.: Илюшина М. Н. Понятие, признаки и место предпринимательских договоров в системе гражданско-правовых договоров // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 1.

<<<sup>413</sup>>>Письмо ФАС России от 5 апреля 2007 г. № АЦ/4624 «О понятии «неопределенный круг лиц».

<<<sup>414</sup>>>См.: Рак В. В. К вопросу о понятии рекламы (юридический аспект) // Реклама и право. 2005. № 1 (4). С. 5.

<<<sup>415</sup>>>См.: Толкачев А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О рекламе». 2-е изд. М., 2009. С. 21.

<<<sup>416</sup>>> Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: локальный. Дата обновления 03.04.2019.

<<<sup>417</sup>>> Ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: локальный. Дата обновления 03.04.2019.

<<<sup>418</sup>>> "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая)" от 18.12.2006 N 230-ФЗ.

<<419>> Пермякова Н.А. Административная ответственность за незаконное использование товарных знаков: автореф. дис. на соиск.уч.ст.к.ю.н.

<<420>> Гражданский кодекс Российской Федерации часть 4 (ГК РФ ч.4) 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ.

<<421>> Решение от 30 августа 2019 г. по делу № А53-26934/2019 // [Электронный ресурс] <https://sudact.ru/arbitral/doc/t0iofvf1GUo/>(дата обращения 10.02.2020 г.).

<<422>> Гуев А.Н. Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях. - Специально для системы ГАРАНТ, 2010 г.

<<423>> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 февраля 2011 г. № 11 "О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях".

<<424>> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 февраля 2011 г. № 11 "О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях".

<<425>> <http://stat.gibdd.ru>.

<<426>> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 210 ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». // Сборник законодательства Российской Федерации от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4007.

<<427>> Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ. // Сборник законодательства Российской Федерации от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4007.

<<428>> Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 N 1090 "О Правилах дорожного движения" (вместе с "Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения"). // Сборник актов Президента и Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1993 г., № 47, ст. 4531.

<<429>> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 № 20 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях"// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, сентябрь 2019 г., № 9.

<<430>> Научный руководитель: Бондарь Е.О., заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент.

## Содержание

Раздел 1. Материалы работы XIII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Ю.М. Козлова на тему: «Административно-правовые формы реализации исполнительной власти в условиях цифровизации государственного управления», состоявшейся 20 февраля 2020 года	3
Агамагомедова С.А. Цифровизация государственного контроля и надзора: административно-процедурное содержание	3
Андрюхина Э.П. Применение цифровых технологий в условиях режима повышенной готовности	9
Анисифорова М.В. Роль цифровых «инструментов» в государственном управлении	12
Василенко Г.Н. Самодекларирование субъектов административного надзора в рамках автоматизированной системы управления рисками	17
Вербицкая М.А. Отдельные вопросы использования модуля «Административная практика» Сервиса обеспечения охраны общественного порядка в административно-юрисдикционной практике органов внутренних дел	22
Винокуров А.Ю. Об использовании цифровых технологий при взаимодействии органов прокуратуры и органов исполнительной власти	26
Воронов А.М. Понятие и содержание сервисного предназначения исполнительной власти	32
Грищенко Л.Л. Проблемные вопросы ситуационного управления безопасностью города в условиях урбанизации	38
Зубарев С.М., Иванов А.В. О позитивных и негативных последствиях внедрения цифровых технологий в процесс государственного и общественного контроля	44
Кардашова И. Б. Обеспечение национальной безопасности в условиях цифровой трансформации	58
Ковшевацкий В.И. Проблемы реализации запретов в административно-деликтном праве в условиях цифровизации государственного управления	63

Курбатова О.В. Цифровая трансформация государственных услуг	66
Лахтина Т.А., Комовкина Л.С. Проблемы фискализации расчетов в сфере регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом в условиях цифровизации государственного управления	70
Морозова Н.А. КоАП РФ – упущенные возможности цифровой эпохи	76
Нагорных Р.В. Модернизация административно-правового регулирования в условиях цифровизации экономики	82
Пантелеев В. Ю. Проблемы обеспечения информационной безопасности государственного управления в Российской Федерации	89
Сакулина Л.Л. Эпоха «цифры». Возможности и риски	98
Сарьян В.К., Фролов А.И., Назаренко А.П. Информационные системы индивидуализированного управления как средство реализации исполнительной власти	101
Фадеева И.В. Цифровизация государственного управления как основа для повышения его эффективности и результативности	108
Чертков А.Н. Цифровизация публичного управления: преимущества и риски	111
Чистобородов И. Г. Концепция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации	118
Чумакова О. В. О необходимости применения цифровых технологий в деятельности органов исполнительной власти в сфере бесплатной юридической помощи	135
Шилюк Т.О. Перспективы развития законодательства об административной ответственности в сфере генной инженерии	139
Раздел 2. Труды молодых ученых	146
Бобылева М.Н. Совершенствование деятельности цифрового Правительства Российской Федерации	146
Лобанова И.К. Возможности использования административно-предупредительных мер в отношении юридических лиц в условиях цифровизации государственного управления	152

Морозов В.А. Особенности реализации административных функций должностными лицами специальных учреждений МВД России для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в условиях цифровизации государственного управления	156
Стрельцов В.В. Административно-правовые формы реализации статистического регулирования и электронного обеспечения института служебной дисциплины в органах внутренних дел Российской Федерации	161
Яцкевич Д.А. Проблемы и перспективы развития цифровизации и деятельности открытого правительства в РФ	170
Раздел 3. Материалы работы международной научно-практической заочной конференции на тему: «Проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях», состоявшейся 03 апреля 2020 года	
Биткова Л.А. Административные правонарушения в сфере сельского хозяйства: вопросы теории и практики	175
Бухалов В.И. О проблемах административной преюдиции	182
Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах закрепления статуса прокурора в новом законодательстве об административных правонарушениях	186
Де Фалько В. (De Falco V.) The Basis of the Administrative Liability in Comparative Law	192
Евсикова Е.В., Тарасюк С.А. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности индивидуальных предпринимателей	198
Зайкова С.Н. Административная ответственность: комплексность и системность	201
Закопырин В.Н. Основания и цели применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении	206
Зинчи М. (Zinzi M.) Proportionality and Legitimate Expectation as limits to discretionary power in a synchronic study	211
Ивакин В.И. Проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях в области охраны природной среды и проект КоАП РФ	216

Кардашова И.Б. Административная ответственность как правовое средство обеспечения национальной безопасности	223
Ковшевацкий В.И. Запреты в административно-деликтном праве в условиях реформирования законодательства об административных правонарушениях	228
Конев С.И. Предпосылки гармонизации законодательства об административной ответственности за правонарушения в области информационной безопасности в странах Организации договора коллективной безопасности	231
Кратенко М.В. Деятельность, угрожающая причинением вреда: запрет на основании п. 1 ст. 1065 ГК РФ или административное приостановление по КоАП РФ?	235
Морозова Н.А. Процессуальные гарантии работоспособности презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях	241
Панкова О.В. Новый старт третьей кодификации процессуального административно-деликтного законодательства	246
Русанова С.Ю., Османов Э.А. К вопросу о проблеме административной ответственности несовершеннолетних	256
Семенова А.А., Бондарь Е.О. Административные наказания в области дорожного движения в Российской Федерации: проблемы и перспективы совершенствования применения норм органами внутренних дел	261
Стандзюнь Л.В. Административные наказания за нарушение лицензионно-разрешительных правил в призме проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях	265
Студеникина М.С. Административная ответственность за нарушение законодательства в сфере рекламного бизнеса	272
Фадеева И.В. Меры государственного принуждения в сфере обеспечения экологической безопасности	279
Раздел 4. Труды молодых ученых	283
Бобылева М.Н. Административная ответственность за незаконное использование товарного знака	283

Прокопов М.С. О некоторых путях совершенствования административной ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения техническими средствами контроля	287
Юнева В.А. Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности лиц, совершающих побои	294
Примечания	296