

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

© 2019 г. А. И. Каплунов*, В. Ю. Ухов**

Санкт-Петербургский университет МВД России

*E-mail: and-kaplunov@yandex.ru;

**E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Поступила в редакцию 22.04.2019 г.

Аннотация. 22 марта 2019 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась X юбилейная международная научно-практическая конференция («Сорокинские чтения»). В ходе пленарного заседания выступающие высказали различные точки зрения по модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права, государственного регулирования в финансово-экономической сфере, по теоретическим и прикладным проблемам совершенствования административно-деликтного законодательства и административно-юрисдикционной деятельности, обеспечению безопасности и общественного порядка, совершенствованию иной правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: публичное управление, административное и административно-процессуальное право, административно-деликтное законодательство, административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительная деятельность.

Цитирование: Каплунов А.И., Ухов В.Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2019. № 9. С. 168–177.

DOI: 10.31857/S013207690006743-9

ACTUAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

© 2019 А. И. Kaplunov*, V. Yu. Ukhov**

St. Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia

*E-mail: and-kaplunov@yandex.ru;

**E-mail: spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

Received 20.04.2019

Abstract. On March 22, 2019, the X anniversary international Scientific and Practical Conference (Sorokin Readings) was held at the St. Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia. During the plenary session the speakers expressed various points of view on the problems of modernization of public administration, administrative and administrative procedural law, state regulation in the financial and economic sphere, theoretical and applied problems of the improvement of administrative and delictal legislation and administrative-jurisdictional activity, security and public order, development of the police and other law enforcement activities.

Key words: public administration, Administrative and administrative procedure law, administrative-jurisdictional activity, activities of police and other law enforcement agencies.

For citation: Kaplunov, A.I., Ukhov V. Yu. (2019). Actual problems of Administrative and administrative procedural law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 9, pp. 168–177.

22 марта 2019 г. в Санкт-Петербургском университете МВД РФ состоялась десятая по счёту юбилейная международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права». Пятый год подряд эта конференция проходит под названием «Сорокинские чтения».

Конференцию открыл **А. В. Травников, начальник Санкт-Петербургского университета МВД России, полковник полиции**, который отметил роль и значение «Сорокинских чтений» как постоянной научной площадки, на которой ученые-административисты и практические работники (прежде всего из органов внутренних дел) обсуждают актуальные проблемы совершенствования административного и административно-процессуального законодательства и правоприменительной практики по его реализации.

Приветственный адрес от начальника Академии МВД Республики Беларусь к участникам X юбилейной международной научно-практической конференции зачитал зарубежный коллега, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел **полковник милиции С. В. Добряня**.

В пленарном заседании конференции наряду с представителями Академии МВД Республики Беларусь (**С. В. Добряня**) приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих образовательных организаций, научные сотрудники из научно-исследовательских учреждений: Института государства и права РАН (**А. М. Воронов**), Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (**С. М. Зырянов**), Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (**А. А. Демин**), Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (**Б. В. Россинский**, **С. А. Старостин**, **Е. А. Лебедева**, **А. В. Сладкова**, **Н. Н. Бакурова**, **Л. В. Стандзонь**), Байкальского (**В. Н. Андриянов**), Воронежского (**Ю. Н. Старилов**), Тюменского (**В. Е. Севрюгин**) государственных университетов, Российского государственного университета правосудия (**А. И. Стахов**), Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (**В. П. Уманская**, **Ю. А. Браташова**, **Ю. В. Малеванова**), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (**Н. И. Побежимова**, **О. В. Гречкина**, **О. В. Шмалый**), Академии права и управления ФСИН России (**Л. В. Павлова**), Пермского института ФСИН России (**А. М. Бобров**).

На пленарном заседании конференции были представлены научно-исследовательские и образовательные организации, структурные подразделения МВД России, в числе которых Договорно-правовой департамент МВД России (**А. М. Кононов**), ВНИИ МВД России (**Г. И. Калмыков**, **А. М. Запаренко**), Научный центр безопасности дорожного движения МВД России (**П. В. Молчанов**); Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя (**Ю. И. Попугаев**, **Д. Н. Шурухнова**, **А. И. Попов**), Краснодарский университет МВД России (**К. Д. Рыдченко**), Нижегородская (**Н. В. Макарейко**, **А. М. Субботин**), Омская (**О. И. Бекетов**, **О. А. Дизер**) академии МВД России, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России (**В. И. Майоров**, **С. И. Иванова**), Воронежский (**Т. М. Занина**, **О. И. Копытина**), Восточносибирский (**И. Н. Ахметова**) институты МВД России, Дальневосточный

(**Н. М. Тюкалова**), Сибирский (**И. В. Кудашова**, **Н. А. Дудина**), Уфимский (**Г. Р. Игбаева**) юридические институты МВД России.

К началу работы конференции были изданы в электронном виде на CD-диске её материалы, включающие тезисы 160 докладов и научных сообщений, в подготовке которых приняло участие **196** авторов из **50** научных и образовательных организаций, семи органов власти, в том числе четыре автора из двух зарубежных государств (Республики Беларусь, Республики Казахстан), **26** докторов юридических наук, **102** кандидата юридических наук, **6** сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Доклады и научные сообщения сгруппированы в пять логико-тематических разделов и охватывают широкий спектр актуальных проблем современного состояния и перспектив развития административно-правового регулирования в различных сферах публичного управления, совершенствования административно-правовых (материальных и процессуальных) средств обеспечения прав и законных интересов субъектов административно-правовых отношений, укрепления правопорядка и законности, противодействия административной деликтности.

Ниже публикуется краткое содержание отдельных докладов, выступлений и присланных тезисов участников конференции.

Б. В. Россинский, профессор кафедры административного права и процесса Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, выступил с докладом на тему «*Исполнительная власть как субъект государственного управления*», в котором отметил, что многие годы государственное управление отождествлялось в СССР лишь с работой исполнительных и распорядительных органов. Ныне под государственным управлением понимается совокупная деятельность всех ветвей власти и иных государственных органов, хотя оно в существенных масштабах и в разнообразных формах осуществляется прежде всего органами исполнительной власти.

Ведь государственное управление требует постоянного и непосредственного руководства управляемой системой. Это означает, что субъекты государственного управления должны ежедневно, а в ряде случаев просто в оперативном порядке оказывать управленческое воздействие на большое количество объектов управления. Решение подобных задач, занимающих значительный объем во всей государственно-управленческой деятельности, под силу только органам исполнительной власти, исходя из особенностей их организационного построения. Одна из главных черт системы органов исполнительной власти, определяющая ее значительные управленческие возможности, — сочетание огромной разветвленности данных органов с иерархичностью, субординационностью их построения. Подобная организация, не свойственная ни законодательным, ни судебным, ни иным государственным органам, позволяет решать многие сложные управленческие задачи.

В этой связи система органов исполнительной власти является подсистемой всей системы государственного управления. Этой подсистеме присущи особенности, которые качественно выделяют ее среди других подсистем системы государственного управления.

Во-первых, подсистема исполнительной власти намного превосходит остальные подсистемы государственного управления не только по ее разветвленности, но и по

числу входящих в нее органов, количеству государственных служащих.

Во-вторых, подсистема исполнительной власти структурно моделирует всю систему государственной власти, что не свойственно ни законодательной, ни судебной подсистемам.

В-третьих, в силу первых двух особенностей подсистема исполнительной власти в сложных социально-политических и социально-экономических условиях способна стать дублером всей системы государственного управления.

Не случайно лидеры различных государств либо непосредственно возглавляют исполнительную власть, либо при наличии самостоятельного главы исполнительной власти наделены немалыми, а порой просто значительными полномочиями, присущими данной ветви государственной власти. В частности, Президенту РФ принадлежит ряд прав и обязанностей в сфере исполнительной власти, что обеспечивает его тесное взаимодействие с данной ветвью государственной власти. А в каждом субъекте Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Федерации является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти этого же субъекта Федерации.

Естественно, что во всех государствах изменения в системе государственного управления тесно увязаны с проводимыми там именно административными реформами. В сложные, переломные моменты государственного управления осуществляется пересмотр организации прежде всего системы исполнительной власти, без чего невозможно совершенствование системы государственного управления в целом, приведение ее в соответствие с потребностями времени.

А.М. Кононов, референт Договорно-правового департамента МВД России, главный научный сотрудник НИЦ Академии управления МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, и Л.В. Стандзонь, доцент кафедры административного права и процесса Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук, выступили с докладом на тему *«Некоторые проблемы реализации лицензионно-разрешительных функций полиции»*, в котором рассмотрели функции полиции по реализации лицензионно-разрешительных полномочий МВД России и Росгвардии, определили направления и перспективы дальнейшего развития лицензионно-разрешительной деятельности, осуществляемые МВД России и Росгвардией.

Выступающие отметили, что в связи с произошедшими реорганизациями в структуре МВД России, упразднением Федеральной миграционной службы РФ и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, образованием Росгвардии в лицензионно-разрешительной сфере деятельности возникли некоторые проблемы, требующие соответствующего правового разрешения. В частности, необходимо решить вопрос о прекращении деятельности по лицензированию услуг, связанных с трудоустройством российских граждан за пределами территории Российской Федерации, которую в настоящее время осуществляет МВД России.

Следующий круг вопросов связан с реализацией полномочий полиции МВД России по выдаче разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, разрешений на привлечение и использование иностранных работников,

а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Анализируя деятельность МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, выступающие пришли к выводу о необходимости организации эффективного взаимодействия с другими органами исполнительной власти.

В связи с созданием Росгвардии и передачей ей ряда лицензионно-разрешительных функций МВД России возник ряд проблем по реализации полномочий полиции в отношении контроля за оружием. Так, возникает множество вопросов, связанных с участием полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан, тогда как лицензирование данной деятельности отнесено к компетенции другого органа исполнительной власти.

Наделение Росгвардии полномочиями по лицензированию частной охранной деятельности и частной детективной деятельности требует соответствующего нормативного обеспечения. Однако до сих пор новый Административный регламент Федеральной службы войск национальной гвардии РФ по предоставлению государственной услуги по лицензированию частной детективной деятельности Росгвардии не принят.

В качестве еще одного перспективного направления в области лицензирования, осуществляемого Росгвардией, выступающие обратили внимание на внедрение современных информационных технологий в деятельность сотрудников подразделений лицензионно-разрешительной работы.

В.Е. Севрюгин, зав. кафедрой административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, в своем докладе *«Модернизация государственного публичного управления Россией. С чего начать? К 100-летию принятия первой Российской конституции (1918 г.) и 25-летию Конституции новой России (1993 г.)»* обратил внимание, что процесс изменения системы и структуры управления Россией так же как модернизация государственного публичного управления, — это не только и не столько социально-экономический вопрос, сколько вопрос политический. В то же время эти проблемы тесно взаимосвязаны.

1. Нельзя проводить эффективные структурные реформы в экономике России, оставаясь, как и прежде, государством с сырьевой экономикой, идти по пути рыночных преобразований и находиться в условиях предельной монополизации основных отраслей производства при отсутствии реальной конкуренции, равно как невозможно осуществлять модернизацию экономики и выстраивать эффективную систему управления государством при наличии монополизации власти, в условиях монопольной политической системы и беспрецедентной бюрократизации государственного аппарата. Россия остро нуждается и в экономической, и в политической конкуренции.

2. При наличии огромных природных богатств, мощной и развитой промышленной инфраструктуры, Россия в экономическом развитии давно могла бы превзойти

многие государства, но сделать это не позволяет монополия политического управления. Несмотря на декларируемые в последние 30 лет официальной властью лозунги о России как о государстве с рыночной экономикой, приходится, к сожалению, признать, что государственное публичное управление по-прежнему остается советским: в то время как собственность стала частной, налогообложение так и осталось советским.

3. Политическая конкуренция, как представляется, с неизбежностью должна стать в России одним из ключевых условий развития государства. А для этого необходима соответствующая правовая база. И начинать надо с внесения конкретных и точечных поправок и изменений в Конституцию РФ. По Конституции РФ вся реальная власть сосредоточена в руках Президента РФ и его администрации, а юридическая ответственность возлагается на Правительство РФ. Для устранения данного конституционного противоречия в установлении юридической ответственности Президента РФ за действия исполнительной власти в текст Конституции РФ необходимо внести поправку следующего содержания: «Исполнительная власть осуществляется Президентом Российской Федерации». Возглавив исполнительную ветвь власти, Президент РФ сразу может отменить множество действующих дублирующих функций в этой сфере как в Администрации (по существу, второго правительства), так и в структурах Правительства РФ. Тем самым будет снята перегруженность этого важнейшего института государственной власти.

4. Парламент РФ по Конституции РФ изначально лишен одной из своих важнейших функций — контрольной. В силу этого положения Государственная Дума РФ не имела и не имеет реальных полномочий по осуществлению контроля за деятельностью Правительства РФ и Президента РФ. По существу, Федеральное Собрание в его современном виде является чисто декоративным органом и необходимо лишь для того, чтобы «штамповать законы, подготовленные исполнительной властью».

В целях ликвидации явной несправедливости в распределении государственной власти в пользу исполнительной ветви власти и для устранения данного противоречия необходимо закрепить в ст. 94 Конституции РФ контрольные функции Федерального Собрания РФ. Данная функция вытекает из самой природы Парламента как представительного и законодательного органа любого демократически развитого правового государства и имеет ключевое значение при характеристике его особого правового статуса.

Представляется, что сложившаяся к настоящему времени в России гипертрофированная (в пользу исполнительной ветви власти) система разделения властей с соответствующей практикой государственного публичного управления, закреплённая в Конституции РФ, не позволяет эффективно решать многие социально-экономические и общественно-политические проблемы как внутри государства, так и за рубежом, является тормозом на пути демократического развития страны и формирования полноценного гражданского общества.

А.М. Воронов, и.о. зав. сектором административного права и процесса, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, профессор кафедры Академии управления МВД России, д-р юрид. наук, проф., в докладе на тему «Администрирование и управление: соотношение понятий в современном административном праве» отметил, что термин «администрирование» прочно вошёл в теорию

и практику деятельности публичной администрации и трактуется достаточно широко.

В некоторых случаях администрирование отождествляется с управлением, в других — с совершенствованием деятельности государственной либо публичной администрации по реализации их задач и функций, иногда же — в контексте совершенствования правового регулирования той или иной отрасли права и т.д. При этом ни один автор не даёт понятия этого феномена, не раскрывает его сущности, содержания, форм и методов, а также не ограничивает его от смежных понятий данного категориального ряда.

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

Обращение к работам классиков административного права: В.Г. Вишнякова «Структура органов советского государственного управления», В.Д. Сорокина «Административно-процессуальное право», Ю.А. Тихомирова «Управленческое решение», Г.А. Туманова «Организация управления в сфере охраны общественного порядка», Б.М. Лазарева «Компетенция органов управления», написанным в начале 70-х годов прошлого столетия, показало состоятельность их научных школ, которые нашли своё отражение и в работах наших современных учёных-административистов.

Б.М. Лазарев в монографии «Компетенция органов управления», анализируя понятие «компетенция органов управления», вышел на решение проблемы делегирования полномочий — проблемы, о которой в административно-правовой науке и управленческой практике не имелось убедительного представления.

Как справедливо отмечает К.С. Бельский в статье «Борис Михайлович Лазарев (К 80-летию со дня рождения)» (Государство и право, 2010. № 1. С. 155), раскрывая понятие делегирования полномочий, показывая возможности этого института в управленческой деятельности, Лазарев вместе с тем осторожно подходит к этой форме администрирования, полагая (и вполне обоснованно), что она «таит в себе опасность частичной подмены одних органов другими». Здесь представляется уместным ещё раз обратить внимание на умозаключение проф. Бельского, которое идёт в контексте мнения Б.М. Лазарева: институт делегирования полномочий управленческой деятельности является формой администрирования.

Говоря об администрировании, следует подчеркнуть, что данный термин употребляется не только в контексте государственного управления, он гораздо шире и является прерогативой не только исполнительной, но и других ветвей власти (судебной и законодательной).

Его содержание составляют помимо прочих реординарные (сервисные) отношения по оказанию государственных услуг органами исполнительной власти гражданам по их инициативе, а также восстановление в судебном порядке прав и свобод граждан, нарушенных противоправными действиями должностных лиц государственной администрации.

В.Н. Андриянов, зам. председателя Учёного совета Института государства и права, доцент кафедры национальной

безопасности Байкальского государственного университета, канд. юрид. наук, доц., заслуженный юрист РФ, в своём выступлении *«К проблеме формирования в административном праве принципов государственного управления»* отметил, что в последнее время значительное внимание уделяется исследованию проблем эффективного внедрения в правоприменительную деятельность принципов организации и деятельности органов исполнительной власти. К таковым в числе других относятся принципы разумности, добросовестности, необходимости, целесообразности, допустимости, полезности, значимости, нравственности, свободной воли и административного усмотрения. Вместе с тем возможности реализации отдельных из них, в частности принципа административного усмотрения, не во всем совпадают с принятыми в законодательной практике и правоприменительной деятельности подходами и представлениями. В частности, в современных условиях широка дискреционных полномочий государственных органов, органов местного самоуправления признается коррупциогенным фактором. Несмотря на это, в науке административного права активно обсуждается возможность использования органами исполнительной власти при принятии административного решения принципа административного усмотрения, чаще — в сочетании с близкими ему взаимодополняющими принципами. Такой всплеск внимания к «неактуальному» принципу весьма интересен. Ведь ни один из исследователей не отрицает всей остроты проблемы возможного перерастания административного усмотрения в административный произвол. Проблема в другом: специалисты административного права настойчиво обращают внимание на игнорирование в отечественной науке и практике закономерностей публичного управления, существующего позитивного мирового опыта использования в управленческой деятельности принципа административного усмотрения, который характеризуется рядом взаимосвязанных условий и характеристик. Отдельные авторы прямо обвиняют российскую науку административного права в том, что она «и сегодня демонстрирует неспособность ввести в правовое русло посредством *правовых* критериев *правовую* категорию административного усмотрения», не предлагая «действенных способов, ограничивающих пределы административного усмотрения», а также «*правовых* способов, обеспечивающих за административным усмотрением надлежащий контроль», т.е. фактически обвиняют ее в создании правовой диспропорции.

Действительно, нельзя не признать, что при всей дискреционности вопроса о допустимости принятия управленческого решения на основе административного усмотрения полномочия административного органа чаще всего носят дискреционный характер, т.е. не являются императивными, связанными законом. Необходимо отметить, что подобный подход к административному усмотрению как адекватному принципу принятия управленческого решения давно уже существует в Совете Европы, всячески поддерживается научным сообществом западных государств. Как отмечает Й. Пуделька, «понятие усмотрения является одним из центральных понятий административного права». В соответствии с Рекомендациями Комитета Министров Совета Европы R(80)2 «Об осуществлении дискреционных полномочий административными органами», принятыми государствами — членами Совета Европы ещё 11 марта 1980 г., управленческие решения по административному делу как результат реализации дискреционных полномочий на основе административного правоприменительного усмотрения — сегодня признанная

и вполне обыденная практика во многих государствах, входящих в Совет Европы. Необходимо отметить, что сторонники де-факто существующих дискреционных полномочий, рассматривая возможности реализации в отечественной управленческой деятельности административного усмотрения, в большинстве своём все же исходят из обязательной сопряжённости данного принципа с другими основополагающими управленческими принципами, в частности принципами разумности и целесообразности.

На основе сказанного выступающий резюмировал, что дальнейшее реформирование в сфере государственного управления возможно на основе доктринальной разработки и реализации общеправовых и специальных принципов административного права и процесса.

О.И. Бекетов, начальник кафедры административного права и административной деятельности ОВД Омской академии МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, и А.О. Бекетов, ст. преподаватель кафедры уголовного процесса той же академии, канд. юрид. наук, в докладе на тему *«Об одной из областей «соединения» полицейского и уголовно-процессуального права»* обратили внимание на то, что в ходе законотворческого процесса в последние годы явно наметилась тенденция расширения субъектного состава полиции и, соответственно, числа источников полицейского права. В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» последней является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В 2014 г. изменения и дополнения были внесены в Федеральный закон «Об обороне» и в состав Вооружённых Сил РФ вошла военная полиция. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (п. 3 ч. 1 ст. 5) отдельные подразделения (органы), в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции, были включены в состав войск национальной гвардии, что повлекло за собой перераспределение полицейских функций. Происходящие преобразования служат дополнительным толчком к исследованию полицейского законодательства и полицейского права, различных полицейско-правовых институтов.

Сегодня в качестве рабочей формулировки, безусловно, подлежащей дальнейшему уточнению, можно определить, что полицейское право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере административной деятельности полицейских органов и иных уполномоченных на то субъектов полицейской деятельности по охране общественного порядка, обеспечению личной и общественной безопасности, сопряжённой с отражением опасности, предупреждением и пресечением правонарушений и непосредственным вторжением в права и свободы физических и юридических лиц. Очевидно, что предмет полицейского права существенно обособлен и по своему содержанию заметно отличается от многих иных отношений, регулируемых административным правом. При этом в систему общественных отношений, образующих предмет полицейского права, включаются не только материальные, но и процессуальные (и процедурные) отношения, возникающие в ходе осуществления полицейской деятельности.

Наибольшую сложность в понимании представляют области «соединения» полицейского, административного, административно-процессуального, уголовно-процессуального и конституционного права, взаимосвязи

и отношения данных отраслей в отдельных направлениях, формах и методах полицейской деятельности.

Так, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возлагается обязанность принимать и рассматривать сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях. Согласно ведомственному регулированию (Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736) при поступлении сообщения о происшествии, административном правонарушении или преступлении оперативный дежурный дежурной части принимает меры неотложного реагирования, которые состоят преимущественно в отражении опасности, оказании помощи пострадавшим, задержании лиц, подозреваемых в совершении правонарушения, и охране места происшествия. Соответственно, вполне уместно утверждать, что данная деятельность протекает в рамках полицейско-правовых отношений.

Вместе с тем, деятельность полиции по проверке поступившего сообщения не ограничивается указанными неотложными мерами. Действующее законодательство требует определения надлежащего правового механизма для осуществления дальнейшей проверки. Вместе с тем, выбор порядка разрешения сообщений в практической деятельности далеко не всегда очевиден. Так, проверка информации о преступлении должна проводиться в порядке, предусмотренном УПК РФ. В какой момент полицейские органы должны констатировать наличие признаков преступления для того, чтобы продолжить проверку в соответствии с требованиями УПК РФ, остаётся не ясным. Соответственно, нет понимания и момента трансформации полицейско-правовых отношений в уголовно-процессуальные.

В качестве рабочей гипотезы предлагаем считать границей перехода полицейско-правовых отношений в уголовно-процессуальные момент вынесения акта, констатирующего наличие в деянии признаков преступления, т.е. постановления о возбуждении уголовного дела. Соответственно, требуется создание универсального правового механизма разрешения сообщений о происшествиях, административных правонарушениях и преступлениях с вынесением его «за скобки» общего административного и уголовно-процессуального законодательства, в объединённом виде ясно представимого в качестве самостоятельного института полицейского права.

А.И. Каплунов, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ, в своём докладе «*О нормативной основе, устанавливающей пределы правомерного применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции*» обратил внимание на то, что *правомерность* применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия в случаях, перечисленных в ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции», включает два элемента, характеризующих правомерность реализации указанного способа принудительного воздействия: 1) правомерность выстрела из огнестрельного оружия на поражение человека; 2) правомерность вреда, прежде всего физического, причинённого в результате такого выстрела.

Если причинённые при применении сотрудником полиции оружия телесные повреждения по степени тяжести квалифицируются как уголовно наказуемые, то, исходя из положений Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении

вреда при задержании лица, совершившего преступление», к «**основаниям**» правомерного применения сотрудником огнестрельного **оружия**, о которых идёт речь в ч. 9 ст. 18 ФЗ «О полиции», **относятся основания** правомерного причинения вреда лицам, посягающим на охраняемые уголовным законом социальные ценности, закреплённые **статьями УК РФ: 37** (необходимая оборона) **и 38** (причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление). В перечисленных статьях УК РФ закреплены *обстоятельства, исключающие преступность деяния*, которые, как сказано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, устанавливают «условия, при наличии которых деяния, причинившие тот или иной вред объектам уголовно-правовой охраны, не образуют преступления» (абз. 4 вводной части Постановления).

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что нормы гл. 5 Федерального закона «О полиции» устанавливают *критерии правомерности ответных «действий»* сотрудников полиции с точки зрения их *соразмерности угрожающей опасности*, в то время как нормы уголовного законодательства об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, устанавливают *условия правомерности* совершенных сотрудником ответных *действий* для устранения угрожающей опасности с учетом их *соразмерности* наступившим *последствиям*, т.е. «*вреда*», причинённого в результате этих действий.

Соответственно, если перед производством выстрела правомерность своих действий сотрудник соизмеряет с *характером существующей угрозы*, то надзорная и судебная инстанции правомерность действий сотрудника оценивают с *учетом наступивших последствий* от произведённого им выстрела, т.е. с учетом фактически причинённого вреда нападающему (задерживаемому). Из этого следует, что закреплённая в Федеральном законе «О полиции» модель правомерного применения сотрудниками огнестрельного оружия включает оценочные критерии, соблюдение которых в полной мере в момент производства выстрела невозможно.

Такая модель правомерного применения огнестрельного оружия является сложной в технико-юридическом отношении. Учесть все требования закона и рекомендации Пленума Верховного Суда РФ, которые она включает, возможно только на стадии предварительного расследования и судебного разбирательства, а не на месте происшествия в момент пресечения общественно опасных противоправных действий.

Думается, что нормы Федерального закона «О полиции», устанавливающие случаи и порядок контркриминального применения сотрудником полиции огнестрельного оружия, должны реально обеспечивать правовую защищённость сотрудников полиции, а не выступать в качестве вспомогательного средства при толковании и применении законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление.

Административно-правовыми нормами, устанавливающими случаи и порядок применения сотрудником полиции огнестрельного оружия на поражение человека, как представляется, должны рассматриваться в качестве самостоятельного обстоятельства, исключающего преступность деяния, которое в УК РФ следует закрепить следующим образом:

«Не является преступлением причинение вреда лицу, совершающему или совершившему преступление, при

применении к нему физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия с производством выстрела на поражение сотрудниками правоохранительных органов, военнослужащими и иными лицами, которым законодательством разрешено их применение для исполнения возложенных на них федеральными законами обязанностей, в случаях и порядке, которые установлены соответствующим федеральным законом».

В свою очередь, ст. 18 Федерального закона «О полиции» дополнить частью 10 следующего содержания: *«Сотрудники полиции не несут уголовной ответственности за физический вред, причинённый правонарушителю в связи с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в иных, не предусмотренных настоящим законом случаях, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны либо крайней необходимости, или превышения мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление».*

Н. В. Макарейко, профессор кафедры административно-права и процесса Нижегородской академии МВД России, д-р юрид. наук, доц., в своём докладе на тему *«Цель как критерий законности применения мер административно-процессуального обеспечения»* сделал акцент на важности роли названных мер в механизме административной правоохраны. Несмотря на их вторичный характер по сравнению с мерами материального административного принуждения, они обладают весомым правоограничительным потенциалом. В этой связи всемерно актуализируется проблема законности их применения, поиска и использования соответствующих критериев, предупреждающих незаконность их реализации. К числу последних отнесено целевое назначение мер административно-процессуального обеспечения.

Исследование действующего законодательства позволило констатировать, что субъектом законотворчества использованы различные технико-юридические подходы при закреплении цели отдельно взятой меры административно-процессуального обеспечения. Первый характеризуется детальным закреплением соответствующих целей. Об этом свидетельствует характеристика мер доставления; административного задержания; личного досмотра; досмотра вещей, находящихся при физическом лице; досмотра транспортного средства; задержания транспортного средства; задержания судна, доставленного в порт Российской Федерации; ареста имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Наряду с этим следует отметить, что не всегда обнаруживается непосредственное использование обозначения «цели», но она является очевидной в ходе анализа текста соответствующей статьи.

Обращает на себя внимание законодательная новелла, которая заключается в том, что арест имущества (ст. 27.20 КоАП РФ) ориентирован на достижение цели обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания только за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ. Не умаляя значения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, следует признать, что подобный подход не способствует качественному закреплению системы мер административно-процессуального обеспечения.

Вторую группу образуют меры административно-процессуального обеспечения, текстуальная характеристика которых не позволяет дать однозначного ответа на вопрос об их целевом назначении. Об этом свидетельствует закрепление осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; изъятия вещей и документов; отстранения от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствования на состояние алкогольного опьянения; медицинского освидетельствования на состояние опьянения; ареста товаров, транспортных средств и иных вещей; ареста судна, доставленного в порт Российской Федерации; привода; временного запрета деятельности; залога за арестованное судно; помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Подобная дихотомия говорит об отсутствии должной законодательной проработки технико-юридического закрепления целевой характеристики мер административно-процессуального обеспечения. Применение каждой меры ориентировано на достижение соответствующего результата, который определён в норме административно-процессуального права как ожидаемый. Недостижение её не только снижает эффективность применения меры административно-процессуального обеспечения, но может свидетельствовать о нарушении законности. В этом случае наступление соответствующих правоограничений, заключённых в конкретной мере, не повлечет за собой достижения ожидаемой цели. Причину такого положения следует искать в области не только правоприменения, но и нормативного правового регулирования, когда законодатель отказывается от детального закрепления целевой характеристики соответствующей меры административно-процессуального обеспечения.

Н. В. Макарейко было отмечено, что цель является одним из важнейших критериев определения границ применения мер административно-процессуального обеспечения. Вместе с тем в ходе их реализации необходимо принимать во внимание и другие факторы, а именно: основание применения, субъект применения, правоограничительный потенциал применённой меры, процессуальный порядок применения, процессуальное оформление. Учёт названных факторов в комплексе позволит предупредить нарушения законности, повысить эффективность правоохранительной деятельности, поднимет авторитет соответствующих правоприменителей.

А. И. Стахов, зав. кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой, зав. отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, д-р юрид. наук, проф., в своём докладе *«К вопросу о понимании, соотношении и перспективах развития внесудебного и судебного порядков разрешения дел, возникающих из административно-деликтных ситуаций с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»* отметил, что на основании ст. 8, 10, 18, 72, 118 Конституции РФ фактически сформировалось административно-деликтное процессуальное законодательство, которое состоит из двух составных частей: 1) законодательство, регламентирующее внесудебный и судебный процессуальные порядки применения мер административно-правового принуждения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целях

предупреждения, выявления, пресечения и устранения противоправных деяний, официально не признаваемых административными правонарушениями, но влекущих возникновение административно-процессуальных правоотношений с органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами, судами; 2) законодательство, регламентирующее внесудебный и судебный процессуальные порядки привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности.

Выдвинутый подход к пониманию административно-деликтного процессуального законодательства, с одной стороны, позволяет в структуре современного отечественного административного процесса выделить систему однородных административных и судебно-административных дел, возникающих из административно-деликтных ситуаций с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанных с контрольно-надзорными мероприятиями. С другой стороны, в структуре административного процесса обособляется система однородных административных и судебно-административных дел, возникающих из административно-деликтных ситуаций, связанных с административно-юрисдикционными мероприятиями.

Проведённое автором категорирование выделенных юридических дел позволило выдвинуть предложения: а) о необходимости разработки и внедрения в практику органов исполнительной власти, а также судов научно обоснованных и законодательно оформленных дифференцированных моделей внесудебного и судебного административно-процессуальных порядков разрешения дел, возникающих из административно-деликтных ситуаций; б) о необходимости формирования систематизированных и коррелирующих между собой двух составных частей административно-деликтного законодательства: исполнительного административно-деликтного законодательства и судебного административно-деликтного законодательства.

Сформулированные предложения могут быть реализованы посредством разработки и принятия в обозримом будущем коррелирующих между собой специальных федеральных законов: Федерального закона «Об административном контрольно-надзорном производстве», Федерального закона «Об административном производстве по делам об административных правонарушениях», Единого кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Очевидным результатом такой модернизации административно-процессуального законодательства станет принятие Кодекса РФ об административной ответственности.

С. В. Добриян, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции УО «Академия МВД Республики Беларусь», канд. юрид. наук, доц., в своём докладе *«Направления либерализации законодательства об административных правонарушениях Республики Беларусь»* отметил, что законодатель Беларуси стремится проводить взвешенную политику в вопросах установления административной ответственности, сочетая меры по усилению взысканий за отдельные составы с мерами, которые направлены на сокращение карательного воздействия на физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения.

Очередной шаг по либерализации законодательства — Закон Республики Беларусь от 8 января 2018 года № 95-3

«О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях» (далее — Закон № 95—3), который содержит ряд новелл, обеспечивающих соразмерность мер административной ответственности тяжести содеянного.

Во-первых, в ч. 3 ст. 9.1 ПИКоАП закреплено право должностного лица, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях, при малозначительности совершенного физическим лицом административно наказуемого деяния не начинать административный процесс и освободить такое лицо от административной ответственности, объявив ему устное замечание. Ранее такое освобождение могло применяться лишь по окончании подготовки дела об административной ответственности к рассмотрению или при рассмотрении дела по существу.

Устное замечание может применяться в тех случаях, когда ущерб гражданам и охраняемым правам и интересам не причинён или причинённый вред является минимальным, а также если отсутствуют отягчающие вину обстоятельства.

Данное положение не может применяться в следующих случаях:

- а) если совершенное индивидуальным предпринимателем административное правонарушение связано с осуществляемой им предпринимательской деятельностью;
- б) в случае совершения должностным лицом административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей;
- в) если повторное совершение административного правонарушения влечёт уголовную ответственность;
- г) по делам об административных правонарушениях, влекущих ответственность по требованию потерпевшего.

Устное замечание никак процессуально не оформляется и, поскольку не является мерой ответственности, не влечёт никаких юридических последствий для лица, которому оно объявлено. Оно применяется в целях пресечения административного правонарушения и по своей природе является мерой административного пресечения.

Во-вторых, Законом № 95—3 существенно сокращается сфера применения такой меры административной ответственности, как конфискация. В ряде норм конфискация заменена штрафом, размер которого определяется в процентном отношении к стоимости предмета правонарушения. За различные виды правонарушений максимальный размер штрафа составляет от 10 до 50% от такой стоимости. В отдельных статьях обязательная конфискация стала альтернативной.

Кардинально сокращается область применения института обращения в доход государства имущества в случае, когда лицо, совершившее правонарушение, не установлено. Согласно новым положениям такая мера будет применяться только в отношении запрещённых к обороту предметов, а также товаров, перемещаемых через таможенную границу вне пограничных пунктов пропуска либо с использованием тайников.

Таким образом, последовательно реализуется концептуальный подход, суть которого в том, что обязательная конфискация должна быть сохранена только в отношении запрещённых к свободному обороту вещей.

Представляется, что указанные шаги по либерализации административно-деликтного законодательства не снижают эффективности предупредительной цели административной ответственности, не противоречат принципу её неотвратимости, являются примером реализации принципа гуманности ответственности, а также способствуют процессуальной экономии.

О.А. Дизер, начальник научно-исследовательского отдела Омской академии МВД России, канд. юрид. наук, доц., в своём сообщении *«Совершенствование административно-правовой защиты общественной нравственности»* обратил внимание, что отсутствие консолидированной и согласованной государственной политики, в деятельности органов публичной власти по защите общественной нравственности может привести к снижению уровня духовного благосостояния всего общества.

Наиболее перспективными направлениями совершенствования административно-правовой защиты общественной нравственности являются:

1. Современная парадигма защиты общественной нравственности как целостного явления должна предполагать единый подход к её обеспечению взамен противодействия отдельным разрозненным формам антисоциального поведения, что в итоге будет способствовать качественно повышению духовного благосостояния отдельных индивидов и общества в целом.

2. Концепция административно-правовой защиты общественной нравственности должна исходить из приоритетности мер, направленных на обеспечение условий духовного благополучия граждан, перед репрессивными (карательными) мерами. Защита общественной нравственности должна быть одной из важнейших функций органов публичной власти социального государства, которые с помощью мер различной направленности (правовых, медицинских, социальных, педагогических и т.д.) обеспечивают достаточные условия для нравственного благосостояния общества в целом и конкретного индивида в частности.

3. Воздействие угроз на общественную нравственность актуализируется в связи с формированием информационного общества, сопровождающимся бесконтрольным развитием сети Интернет. Общественная нравственность как объект административно-правовой защиты все больше аккумулируется в сфере общественной и личной безопасности. Действенным инструментом её защиты в киберпространстве должны стать административно-правовые меры. Адекватность противодействия информационным угрозам в рассматриваемой сфере значительным образом зависит от качества государственного управления. С учетом изложенного в Государственную программу РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» необходимо включить подпрограмму «Защита общественной нравственности в информационном обществе».

4. Недостаточность условий для обеспечения административно-правовой защиты общественной нравственности от угроз, исходящих от антисоциального поведения, проявляется в отсутствии механизмов реализации функций по социальной реабилитации и ресоциализации

граждан, ведущих антисоциальный образ жизни и страдающих заболеваниями, его сопровождающими.

5. Совершенствование защиты общественной нравственности должно сопровождаться введением такой меры, как принудительное лечение. В настоящее время сложились предпосылки для правовой регламентации отношений, связанных с установлением оснований для направления граждан в специализированные учреждения для их принудительной изоляции и медико-социальной реабилитации и ресоциализации.

Перечисленные предложения могут способствовать повышению эффективности обеспечения условий нравственного благосостояния общества в целом и конкретно индивидуума в частности.

Э.Л. Лещина, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин РГУП, Уральский филиал (г. Челябинск), канд. юрид. наук, доц., в своём сообщении *«Вопросы классификации и систематизации дисциплинарных взысканий, применяемых в отношении государственных служащих Российской Федерации»* отметила, что вопросы классификации и систематизации таких дисциплинарных взысканий имеют как теоретическое, так и прямое практическое значение.

В выступлении отмечено, что правовое регулирование дисциплинарного принуждения, применяемого в отношении государственных служащих различных видов, осуществляется рядом несогласованных нормативных актов. На основе анализа действующего законодательства выделено четыре относительно самостоятельных подхода к определению видов дисциплинарных взысканий и порядку их применения в отношении: 1) государственных гражданских служащих; 2) сотрудников ОВД и Росгвардии, имеющих специальные звания сотрудников «родственных» им структур – Федеральной противопожарной службы, учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, Федеральной таможенной службы; 3) сотрудников Следственного комитета РФ и Прокуратуры РФ и 4) военнослужащих.

Обосновывается вывод о необходимости исключения из нормативных актов о государственной службе отдельных видов дисциплинарных взысканий, которые не соответствуют целям дисциплинарной ответственности, таких как *снижение в воинском (специальном) звании, классном чине на одну ступень; лишение ведомственных медалей*. Взыскание в виде «неполного служебного соответствия» фактически означает *неполное должностное соответствие*. Далее выступающий предложил классификацию дисциплинарных взысканий по следующим критериям: а) по содержанию наказательного воздействия; б) по порядку применения; в) в зависимости от роли отдельных видов дисциплинарных взысканий в реализации целей взысканий для различных субъектов дисциплинарной ответственности. Выступающим подчёркнуто, что имеющийся арсенал средств дисциплинарного воздействия для государственных служащих является достаточным и не нуждается в расширении, сделан вывод о необходимости унификации дисциплинарных взысканий в системе государственной службы Российской Федерации.

В завершение предлагается следующая система (лестница) дисциплинарных взысканий для государственных служащих Российской Федерации в зависимости от интенсивности воздействия (степени строгости): 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) лишение нагрудного знака (ведомственного); 5) предупреждение о неполном должностном соответствии; 6) перевод на нижестоящую

должность; 7) дисциплинарный арест (для военнослужащих); 8) увольнение.

М.А. Ермолина, зам. начальника Контрольно-ревизионного управления ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, канд. пед. наук, и Н.В. Матвеева, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Государственного института экономики, финансов, права и технологий (г. Гатчина), канд. юрид. наук, доц., в докладе «О совершенствовании проведения ревизии кассы, кассовых и банковских операций в подразделениях системы МВД России» отметили, что в последнее десятилетие произошел значительный скачок в автоматизации бухгалтерского учета, который, как следствие, привел к автоматизации бюджетного учета и внедрению в служебную деятельность финансовых подразделений системы МВД России новых

информационных технологий. Использование программных продуктов для ведения бюджетного учета, с одной стороны, значительно упростило деятельность представителей финансовых и контролирующих органов, с другой — существенно облегчило процесс сокрытия совершенных должностными лицами проверяемых органов злоупотреблений. В этой связи необходимо пересмотреть взгляды на методологию проведения ревизии, разработать и внедрить методику выявления хищений денежных средств при ревизии кассы, кассовых и банковских операций в подразделениях системы МВД России. Использование такой методики будет способствовать эффективному выявлению нарушений в ходе проведения ревизии кассовых и банковских операций, а также позволит совершенствовать проведение указанного мероприятия ведомственного финансового контроля.

Сведения об авторах

КАПЛУНОВ Андрей Иванович —

доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России; 198206 г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

УХОВ Владимир Юрьевич —

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России; 198206 г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1

Authors' information

KAPLUNOV Andrey I. —

Doctor of Law, Professor, honored worker of higher school of the Russian Federation, professor of the Department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia; 1 Letchika Pilyutova street, 198206 St. Petersburg, Russia

UKHOV Vladimir Yu. —

Doctor of Law, Professor, head of the department of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia; 1 Letchika Pilyutova street, 198206 St. Petersburg, Russia