
НАУЧНАЯ
ЖИЗНЬ

© 2018 г.

Л.В. ПАВЛОВА

В.А. ПОНИКАРОВ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Павлова Людмила Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (Рязань, Россия) (E-mail: lyupavlova@yandex.ru).

Поникаров Владимир Анатольевич — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (Рязань, Россия) (E-mail: minrs@yandex.ru).

Pavlova Lyudmila V. — PhD in Law, associate Professor, head of the chair of Administrative and Financial Law, Academy of law and management of Federal service of execution of punishments (Ryazan, Russia) (E-mail: lyupavlova@yandex.ru).

Ponikarov Vladimir A. — Doctor of Law, associate Professor, professor of the department of Administrative and Financial Law, Academy of law and management of Federal service of execution of punishments (Ryazan, Russia) (E-mail: minrs@yandex.ru).

Аннотация: 20 апреля 2017 г. в Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (г. Рязань) состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция “Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран”, посвященная 15-летию кафедры административного и финансового права Академии права и управления ФСИН России. В ходе состоявшегося обмена мнениями выступающие высказали различные точки зрения по проблемным вопросам модернизации административной деятельности правоохранительных органов России и зарубежных стран, по теоретическим и прикладным аспектам совершенствования административно-деликтного законодательства и административно-юрисдикционной деятельности, а также по проблемам обеспечения безопасности и общественного порядка.

Abstract: 20 April 2017 at the Academy of law and management of Federal service of execution of punishments (Ryazan) held its annual All-Russian scientific-practical conference “Administrative activity of law enforcement bodies of the Russian Federation and foreign countries”, devoted to the 15th anniversary of the department of Administrative and Financial Law, Academy of law and management of Federal service of execution of punishments. In the ensuing exchange of views the speakers expressed different points of view on the problems of modernization of the administrative activity of law enforcement bodies of Russia and foreign countries, theoretical and applied aspects of improvement of administrative-tort law and administrative and jurisdictional activities as well as on security and public order.

Ключевые слова: административное право, публичное управление, административно-деликтное законодательство, административно-юрисдикционная деятельность, административная деятельность, правоохранительные органы.

Key words: Administrative Law, public administration, administrative-tort law, administrative-jurisdictional activity, administrative activity, law enforcement bodies.

20 апреля 2017 г. в Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (г. Рязань) (далее — Академия ФСИН России) состоялась ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция “Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран”, посвященная 15-летию кафедры административного и финансового права Академии права и управления ФСИН России.

В работе конференции приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты, аспиранты, курсанты, слушатели и студенты ведущих вузов страны, а также научные сотрудники научно-исследовательских учреждений Института государства и права РАН (А. А. Гришкoveц), Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)

(А. Б. Агапов, С. М. Зубарев, С. А. Старостин), Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (С. М. Зырянов), Российского государственного университета правосудия (М. Н. Кобзарь-Фролова, А. И. Стахов), Нижегородской академии МВД России (А. Я. Гришко), Московского (А. В. Зубач, Д. Н. Шурхнова), Санкт-Петербургского (А. И. Каплунов, И. В. Куртяк) университетов МВД России, Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России (Е. А. Малышев), Рязанского филиала Московского университета МВД России (А. И. Попов), Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (А. Н. Миронов), Рязанского филиала Московской академии экономики и права (Е. В. Прысь). Традиционно широко были представлены

образовательные учреждения системы ФСИН России – Владимирский (А. В. Каляшин), Вологодский (С. В. Завитова), Воронежский (Ю. В. Помоголова), Пермский (А. М. Бобров) институты Федеральной службы исполнения наказаний. Кроме того, в обсуждении актуальных проблем заявленной темы участвовали практические работники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы различных регионов, органов внутренних дел, прокуратуры, следственных органов и общественных организаций.

Конференцию открыла **Л. В. Павлова, начальник кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, полковник внутренней службы, канд. юрид. наук, доц.** Обратившись с приветственным словом к участникам конференции, она обратила внимание на то, что кафедра ежегодно в апреле проводит научные мероприятия¹. Нынешнюю конференцию, посвященную 15-летию со дня создания кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России², второй год подряд организуют кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России и административного права и процесса МГЮУ им. О. Е. Кутафина (МГЮА) в рамках проекта “Визитная карточка кафедры”.

Проект, реализуемый в вузе больше года, предусматривает проведение кафедрами академии различных научных мероприятий вместе с ведущими вузами страны.

Основной задачей дискуссионной площадки должна стать научно обоснованная и согласованная деятельность ученых различных областей науки в сфере модернизации нормативно-правового регулирования деятельности правоохранительных органов в целом, и прежде всего уголовно-исполнительной системы в целях реализации задач, закрепленных в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

С **приветственным словом** к участникам конференции обратился **А. А. Крымов, начальник Академии ФСИН России, генерал-майор внутренней службы, доктор юрид. наук, доц.** Он отметил, что на учреждения и органы уголовно-исполнительной системы России возложены задачи и функции, в выполнении которых значительная роль принадлежит административной деятельности, которая непосредственно направлена на защиту личности, ее прав и свобод, на охрану общественного порядка и общественной безопасности, на борьбу с правонарушениями.

Указав, что проводимое мероприятие является уже традиционной площадкой для интересных дискуссий, а принятые рекомендации и предложения внесут достойный вклад в развитие административно-правовой науки, правоприменительной деятельности, педагогической теории и практики, А. А. Крымов пожелал всем участникам

конференции плодотворной работы и творческой результативной дискуссии.

От имени врио губернатора Рязанской области Н. В. Любимова с **приветственным словом** к участникам конференции обратился **А. В. Тюменев, заместитель председателя Правительства Рязанской области, канд. юрид. наук, доц.** Он вручил членам президиума конференции приветственный адрес главы региона, в котором, в частности, говорится: “Более 80 лет Академия ФСИН России занимает лидирующие позиции среди профильных учебных заведений, ведет большую работу по совершенствованию подготовки специалистов для системы исполнения наказаний, серьезную научно-исследовательскую деятельность... Уверен, что проведение конференции, обмен полезным опытом представителей разных регионов послужит в целом совершенствованию законодательства и укреплению правопорядка”.

Приветственные адреса поступили также от Председателя Центральной избирательной комиссии РФ Э. А. Памфиловой, ректора Российского государственного университета правосудия В. В. Ершова, руководителей правоохранительных органов с пожеланиями результативной творческой дискуссии.

* * *

Выступлениями участников конференции был охвачен широкий круг теоретико-методологических, правовых, организационно-управленческих вопросов, касающихся совершенствования административно-правового регулирования деятельности правоохранительных органов в России и за рубежом, и прежде всего учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, укрепления правопорядка и законности, противодействия административной деликтности.

Ниже приводится краткое содержание отдельных докладов и выступлений участников конференции.

А. А. Гришковец, старший научный сотрудник сектора административного и бюджетного права ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф., в докладе на тему “*К вопросу о правоохранительной службе*” рассмотрел правоохранительную службу в системе государственной службы России, в котором сделал вывод о том, что правоохранительная служба не имеет реальной перспективы выделения в качестве самостоятельного вида государственной службы.

После начала системного реформирования государственной службы представители юридической науки, главным образом административисты, не ставили под сомнение необходимость выделения правоохранительной службы в качестве самостоятельного юридически и организационно обособленного вида государственной службы и целесообразности принятия федерального закона “О правоохранительной службе Российской Федерации”. Более того, активно поддерживали идею о его принятии. Думается, попытка определить и закрепить нормативно единый универсальный термин “правоохранительная служба” вряд ли продуктивна и практически оправдана в смысле улучшения правового регулирования государственной службы в соответствующих органах. Скорее это поле для теоретических рассуждений. Как представляется, введение термина “правоохранительная служба” и попытка обособления де-юре соответствующего вида государственной службы в системе отечественной государственной службы следует признать ошибкой начального этапа системного реформирования государственной службы, обусловленной недооценкой реалий госслужбы в тех

¹ См.: Павлова Л. В., Поникаров В. А. Всероссийский научно-практический семинар “Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран” // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 86–88.; Их же. О Всероссийском научно-практическом семинаре “Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран” // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3.

² См.: Павлова Л. В. 15-летие кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 6–13.

структурах государственного аппарата, которые традиционно ассоциируются с правоохранительными органами. Реалии эти таковы, что исторически в России сложился и успешно сохраняется, если так можно выразиться, “ведомственный принцип” государственной службы в правоохранительных органах и без веских объективных оснований отказываться от него нет необходимости, напротив, такой отказ может оказаться крайне вредным. Например, российской прокуратуре в 2017 г. исполнилось 295 лет. За многовековую историю у надзорного органа появились свои традиции. В глазах самих сотрудников прокуратуры принадлежность к такому ведомству имеет огромное моральное значение, раствориться в маловыразительном и не слишком определенном понятии “правоохранительная служба” для большинства из них абсолютно не приемлемо. В недавнем прошлом далеко неоднозначно в среде сотрудников органов внутренних дел, многие из которых были воспитаны в лучших традициях советской милиции, было воспринято в общем абсолютно правильное и логичное возвращение термина “полиция”. Нужно помнить, что “силовые структуры” отличаются известным консерватизмом, настороженным отношением к любым переменам, пусть даже чисто внешним.

Говоря о принятии отдельного федерального закона о службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, проф. А. А. Гришкoveц сделал вывод о том, что это привело бы к появлению правового акта, нормы которого (как и в случае с Федеральной противопожарной службой) во многом дублировали бы нормы действующего Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”. Законодательство о государственной службе в близких по компетенции органах нужно унифицировать, а не дробить его без действительно веских на то оснований. То обстоятельство, что самостоятельный (отдельный) федеральный закон “О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации” за более чем полтора десятилетия реформы отечественной государственной службы так и не был принят, служит косвенным подтверждением непродуктивности самой идеи принятия такого нормативного правового акта.

Сказанное выше позволяет сделать однозначный вывод: вопрос о выделении правоохранительной службы в качестве самостоятельного юридически и организационно обособленного вида государственной службы безоговорочно закрыт. Единый федеральный закон о правоохранительной службе даже в отдаленной перспективе принят не будет. Государственная служба в государственных органах правоохранительного блока будет и впредь развиваться по ведомственному принципу, суть которого сводится к тому, что в каждом ведомстве или группе близких по компетенции ведомств правоохранительного блока будет формироваться собственная правовая база, предпочтительно на основе отдельного федерального закона.

Профессор А. А. Гришкoveц обозначил, что закон должен быть необходим объективно, чтобы урегулировать определенный сегмент общественных отношений. Объективной необходимости возвращать правоохранительную службу в систему государственной службы современной России, а значит, и принимать соответствующий федеральный закон, нет.

С. М. Зубарев, зав. кафедрой административного права и процесса МГЮУ им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юрид. наук, проф., почетный работник высшего профессионального образования РФ, в докладе на тему “О правоохранительных аспектах контроля и надзора” обозначил, что одним из критериев разграничения контроля и надзора является правоохранительный аспект. Докладчик сделал вывод, что в контрольной деятельности преобладают управленческие процедуры, тогда как правоохрана (как правило, дисциплинарное производство) осуществляется только в случае выявления правонарушений. В надзорной деятельности позитивные процедуры несут обеспечительный характер (например, планирование, организация проверок, наблюдение), а доминируют правоохранительные (юрисдикционные) производства, связанные с предупреждением, выявлением и пресечением административных правонарушений и привлечением виновных к административной ответственности.

С. М. Зырянов, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юрид. наук, проф., выступил с докладом “Перспективы развития законодательства об административных правонарушениях”, в котором обозначил, что изменчивость одного из важнейших федеральных законов — КоАП РФ свидетельствует о крайней нестабильности, а значит, и о неопределенности законодательства об административных правонарушениях. Фактически были утрачены основы, фундаментальные представления об административной ответственности, о ее соотношении с иными видами юридической ответственности, прежде всего с уголовной.

Единственное формальное отличие, содержащееся в легальных дефинициях административного правонарушения и преступления, не имеет практического применения. Общую опасность административных правонарушений признают законодатель, административная наука и даже Конституционный Суд РФ. От административного в административной ответственности остается юрисдикционный процесс, да и в нем все большую роль играют суды, что дает основания сомневаться в административной природе этого процесса.

В этой связи представляется, что выделение еще одной категории деликтов — уголовных проступков с передачей в эту категорию не только преступлений небольшой тяжести, но и общественно опасных административных правонарушений, может обеспечить соразмерность юридической ответственности.

С. А. Старостин, профессор кафедры административного права и процесса МГЮУ им. О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, доктор юрид. наук, проф., представил доклад “О некоторых проблемах, возникающих при применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении дел, вытекающих из административных или иных публичных правоотношений”. Он отметил, что при применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении ими дел, вытекающих из административных или иных публичных правоотношений, возникает ряд проблем. В этой связи детально проведен анализ положений постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 “О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации”.

Профессором С. А. Старостиным проанализированы меры процессуального принуждения, предусмотренные Кодексом административного судопроизводства РФ, а именно: ограничение выступления участника судебного разбирательства или лишение участника судебного разбирательства слова, предупреждение, удаление из зала судебного заседания, привод, обязательство о явке, судебный штраф. Сделаны также предложения, направленные на совершенствование законодательства и практики его применения.

А. И. Стахов, зав. отделом административно-правовых исследований РГУП, доктор юрид. наук, проф., в докладе *“Административно-правовые требования и риски как специальные категории в деятельности правоохранительных органов”*, дав анализ административного и административно-процессуального законодательства, сформировавшегося в России, выделил административно-процессуальные порядки государственного контроля и надзора, связанные с применением правоохранительными органами мер административно-правового ограничения и принуждения. Докладчик научно обосновал введение и ранжирование на отдельные виды таких специальных категорий, как “административно-правовые требования государственного контроля и надзора” и “административно-правовые риски государственного контроля и надзора”, позволяющих законодательно размежевать государственный надзор от государственного контроля, осуществляемого правоохранительными органами за деятельностью хозяйствующих субъектов, а также избежать в нормативном правовом регулировании деятельности органов государственного контроля и надзора “однобокой” оценки вероятности несоблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, построенной на учете административных наказаний.

А. И. Каплунов, профессор кафедры административного права СПбУ МВД России, профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный работник высшей школы РФ, в своём выступлении *“Развитие теории административного процесса как условие совершенствования административно-процессуальной деятельности правоохранительных органов”* проанализировал порядок применения мер административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплён санкцией правовой нормы, их устанавливающей, на примере принятия и реализации решения об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Порядок применения таких мер он рассматривает в качестве самостоятельного производства в структуре административного процесса.

М. Н. Кобзарь-Фролова, профессор кафедры административного права РГУП, главный научный сотрудник отдела административно-правовых исследований РГУП, доктор юрид. наук, проф., в докладе на тему *“Профилактика нарушений таможенного законодательства, осуществляемая таможенными органами Европейского сообщества”* отметила, что стремление государств к интеграции опосредует необходимость изучать и накапливать положительный опыт давно сложившихся и успешно функционирующих союзов и объединений, проводить сравнительный анализ полномочий органов исполнительной власти стран-участников. Такое исследование может оказаться полезным для совершенствования российского законодательства, а также законодательства новых интеграционных объединений с участием Российской Федерации.

Профессор М. Н. Кобзарь-Фролова рассмотрела положения Модернизированного таможенного кодекса Европейского сообщества, назвала основные задачи таможенных органов Европейского сообщества, выделила полномочия таможенных органов по профилактике и предупреждению нарушений таможенного законодательства, указав, что эта деятельность имеет специфику, обусловленную стоящими перед таможенными органами Европейского сообщества задачами.

А. Н. Миронов, профессор кафедры конституционного и муниципального права Владимирского филиала РАНХиГС при Президенте РФ, доктор юрид. наук, доц., выступил с докладом *“О реализации государственной политики противодействия экстремистской деятельности”*. Были рассмотрены проблемы, связанные с реализацией государственной политики противодействия экстремизму, недоработкой субъектов, определяющих государственную политику противодействия экстремизму, отсутствием необходимого для реализации государственной политики нормативно-правового обеспечения, а также возможные пути решения обозначенных проблем.

В. А. Поникаров, профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, доктор юрид. наук, доц., в докладе на тему *“Административная деятельность исправительного учреждения при реализации административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы”* отметил, что административный надзор рассматривается как вид административной деятельности. Большая часть функций по реализации административного надзора принадлежит МВД России, а не уголовно-исполнительной системе. Вследствие этого администрация исправительного учреждения должна руководствоваться ст. 173.1 “Установление административного надзора в отношении лица, освобождаемого из мест лишения свободы” УИК РФ.

В связи с тем, что до сих пор отсутствует ведомственный нормативный акт (например, инструкция), определяющий процедуру установления административного надзора в исправительном учреждении, В. А. Поникаров предложил свою процедуру административной деятельности по установлению административного надзора в местах лишения свободы.

И. В. Куртяк, начальник кафедры гражданского права и гражданского процесса СПбУ МВД России, канд. юрид. наук, доц., в докладе на тему *“Административно-правовой статус сотрудника уголовно-исполнительной системы: проблемы теории и административной практики применения”* отразил административно-правовые проблемы правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы. И. В. Куртяк полагает, что решение правовых, политических, социальных аспектов административно-правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы возможно путем принятия единого правового акта, который разрешит пробелы и коллизии правового регулирования названного субъекта.

С. В. Перов, заместитель начальника отдела гражданско-правовой работы правового управления ФСИН России, канд. юрид. наук, в сообщении *“Усмотрение в деятельности правоохранительных органов”* рассмотрел особенности усмотрения, применяемого в деятельности правоохранительных органов, проанализировал способы правового регулирования свободы усмотрения сотрудниками правоохранительных органов, выделил общие и специальные правовые нормы, ограничивающие указанное усмотрение.

Вопрос об усмотрении в деятельности правоохранительных органов приобретает особую актуальность и остроту. По мнению С. В. Перова, представляют интерес особенности указанного усмотрения по сравнению с административным усмотрением, применяемым в других государственных органах. Предложено выделять следующие особенности усмотрения, применяемого в деятельности правоохранительных органов.

Усмотрение, применяемое правоохранительными органами, существенно затрагивает права и свободы граждан, поскольку деятельность указанных органов зачастую выражается в непосредственной реализации правоограничительных мер, в том числе связанных с применением государственного принуждения. Данная особенность приводит к достаточно чувствительному восприятию отдельными гражданами и обществом в целом нарушений при применении усмотрения сотрудниками правоохранительных органов. Вместе с тем, предпринимая указанные попытки, важно понимать, что существование усмотрения в деятельности правоохранительных органов объективно обусловлено и необходимо в силу специфики объекта воздействия, которым выступают противоправное поведение граждан, в частности, и противоправность как социальное явление в целом. Данная специфика проявляется в постоянном изменении форм и способов совершения гражданами правонарушений, а также оказываемом ими противодействии органам правопорядка.

Усмотрение, в отличие от произвола, имеет пределы, установленные нормативными правовыми актами. При этом в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность правоохранительных органов, необходимо выделять общие и специальные нормы, ограничивающие усмотрение.

К общим нормам, ограничивающим усмотрение, относятся нормы, устанавливающие цели, задачи и принципы деятельности правоохранительных органов. К специальным нормам необходимо относить нормы, устанавливающие обязательность оформления обоснования применения усмотрения.

Следовательно, особенности усмотрения в деятельности правоохранительных органов объективно обусловлены природой объекта воздействия со стороны данных органов. Правовое ограничение указанного усмотрения опирается на закрепленные в законе цели правоохранительной деятельности и цели применения дискреционных полномочий сотрудниками правоохранительных органов. Совершенствование законодательной техники при формулировании этих целей, а также судебного контроля в части соответствия им практики применения дискреционных полномочий есть актуальные направления развития усмотрения в деятельности правоохранительных органов.

Л. В. Павлова, начальник кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, канд. юрид. наук, доц., в докладе *“Административно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов ребенка”* провела анализ норм как международного, так и национального законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов детей. Российская Федерация имеет широкий перечень нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны прав ребенка, в том числе устанавливающих административно-правовое регулирование защиты прав детей.

Общественные отношения с участием детей регулируются достаточно объемным массивом законодательства, в том

числе и при осуществлении функции охраны прав детей правоохранительными органами. Однако это не сказывается позитивно на эффективности защиты прав и законных интересов детей. Более того, несмотря на такой массив законодательства, обширная нормативная основа регулирования прав и законных интересов ребенка весьма затруднительна для восприятия и реализации родителями детей. Родителям и законным представителям детей очень сложно осознать “полный набор” прав и законных интересов детей.

В этой связи было внесено предложение о принятии специального закона “О правах ребенка в Российской Федерации”, который будет направлен на реализацию основных положений государственной политики в интересах детей (формирование комфортной и доброжелательной для жизни детей среды) и содержать ключевые механизмы ее реализации, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права.

Докладчик приходит к выводу о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства в сфере защиты прав и законных интересов ребенка и принятии федерального закона “Об общих принципах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних”.

Е. А. Малышев, начальник кафедры уголовного процесса Калининградского филиала СПбУ МВД России, канд. юрид. наук, доц., в докладе на тему *“Об удалении иностранных граждан из Российской Федерации: проблемы процессуальных сроков исполнения судебных решений”* обозначил проблемы процессуального регулирования производства по административным делам о помещении (продлении срока пребывания) иностранного гражданина, подлежащего административному выдворению, депортации или реадмиссии, в специальное учреждение.

В соответствии с последними тенденциями европейского законодательства максимально возможный срок ограничения свободы лица, нарушившего миграционное законодательство, составляет не более 18 месяцев. Этот подход предложено принять за основу при подготовке предложений по восполнению пробела отечественного административного законодательства в указанной сфере общественных отношений, так как и в КоАП РФ, и в КАС РФ отсутствуют правовые нормы о предельном сроке ограничения свободы лица, подлежащего принудительному административному выдворению, депортации или реадмиссии из Российской Федерации, что позволит сформировать надлежащие процессуальные гарантии защиты прав иностранных граждан, принудительно удаляемых из нашей страны.

А. И. Попов, начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, канд. юрид. наук, выступил с докладом на тему *“Административно-договорные правоотношения в деятельности правоохранительных органов”*. Он отметил, что современное состояние управленческих отношений в правоохранительных органах требует использования новых форм, среди которых особое место занимает административный договор. Выступая субъектами административно-договорных правоотношений, правоохранительные органы получают возможность координации и взаимодействия при осуществлении основной функции — защиты прав и свобод граждан.

На сегодняшний день управленческая деятельность в правоохранительной сфере должна быть направлена на повышение эффективного взаимодействия правоохрани-

нительных органов в пределах предоставленной компетенции посредством вступления в административно-договорные правоотношения.

Е. В. Сенатова, доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, канд. юрид. наук, доц., в сообщении на тему *“Административно-правовое регулирование права осужденных к лишению свободы на обращение”* провела анализ административно-правового регулирования права осужденных к лишению свободы на обращение. Она указала на закономерность регулирования отношений, связанных с реализацией осужденными права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, уголовно-исполнительным законодательством при ключевой роли норм административного права. Обоснована необходимость принятия специальной нормативно-правовой основы для осуществления учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы функции по рассмотрению обращений граждан, осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

Т. Н. Дазмарова, доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, канд. юрид. наук, в сообщении на тему *“Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления и уголовно-исполнительных инспекций в процессе исполнения обязательных и исправительных работ”* проанализировала взаимодействие органов местного самоуправления и уголовно-исполнительных инспекций в процессе исполнения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества. Рассмотрено взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных задач. Обосновывается принятие нормативного акта, обязательного к исполнению на всей территории Российской Федерации, устанавливающего формы, порядок, методы и периодичность взаимодействия, а также персональную ответственность должностных лиц за отказ от взаимодействия или ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей.

Ю. В. Помогалова, доцент кафедры гражданского и трудового права Воронежского института ФСИН России, канд. юрид. наук, доц., в докладе на тему *“Административно-правовое регулирование реализации учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы форм профилактического воздействия”* отразила актуальность проблемы профилактики и предупреждения правонарушений через анализ нормотворческой деятельности. 22 сентября 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ “Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации” (далее — Федеральный закон № 182), что представляется более чем своевременным.

Однако факт принятия указанного Федерального закона в корне не изменит существующую ситуацию, поскольку не предлагает новых, не известных ранее форм и способов профилактики правонарушений и преступлений, а закрепленные в нем виды и формы профилактического воздействия давно известны и широко используются на практике. Некоторые из них в своей правоприменительной деятельности реализуют органы и учреждения уголовно-исполнительной системы.

Так, несмотря на отсутствие легального определения профилактического учета, в ст. 21 Федерального закона № 182 закрепляется, что перечень категорий лиц, основания и порядок постановки их на учет определяются федеральным

законодательством, в том числе ведомственного характера. В этой связи проведен анализ действующего законодательства и судебной практики применения органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы и иными субъектами профилактики форм профилактического воздействия, а также определены направления совершенствования правового обеспечения рассматриваемых отношений.

А. М. Бобров, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России, канд. юрид. наук, в докладе на тему *“Административно-юрисдикционные внутриведомственные правоотношения в органах исполнительной власти”* рассмотрел особенности административно-юрисдикционных правоотношений, связанных с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, являющихся элементами внутриорганизационной системы и вступающих между собой в государственно-служебные отношения.

Центральной категорией теории права, а также отраслевых юридических наук является категория “правовые отношения”. А. М. Бобров делает вывод, что административно-правовые отношения как вид правоотношений возникают на основании юридических фактов, предусмотренных нормами административного права, фактические управленческие отношения людей, наделенных субъективными правами и юридическими обязанностями корреспондирующего характера, направлены на урегулирование общественных связей либо охрану административного правопорядка.

Таким образом, отношения, связанные с привлечением к административной ответственности лиц, совершивших административное правонарушение, должны быть исключительно горизонтальными или внешневластными и не должны распространяться на государственных служащих, работников внутриорганизационной системы управления. Дальнейшая трансформация внутриведомственных административных правоотношений не будет способствовать упорядоченности социальных связей сотрудников органов исполнительной власти, адекватному механизму административно-правового регулирования. Внутриорганизационные отношения по своей сути являются материальными и не могут регулироваться процессуальными нормами КоАП РФ. Именно поэтому за большинство административных правонарушений должностные лица некоторых органов исполнительной власти несут именно дисциплинарную, а не административную ответственность (ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ).

В ходе состоявшегося обмена мнениями участниками конференции были отмечены положительные тенденции административной реформы в свете реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года; своевременность и актуальность принятия новых законов и подзаконных нормативно-правовых актов в сфере регулирования административной деятельности правоохранительных органов; наличие российской специфики и модели административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе.

Участники конференции согласовали общую научную и практико-ориентированную позицию в понимании основных направлений практической реализации задач совершенствования административно-правового регулирования деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы России, других правоохранительных органов и выработали рекомендации по его дальнейшему развитию.